

Institutionelle Evaluierung von Engagement Global

Schwedersky, Thomas; Hermanns, Klaus; Steckhan, Heike; Kunert, Laura

Erstveröffentlichung / Primary Publication

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

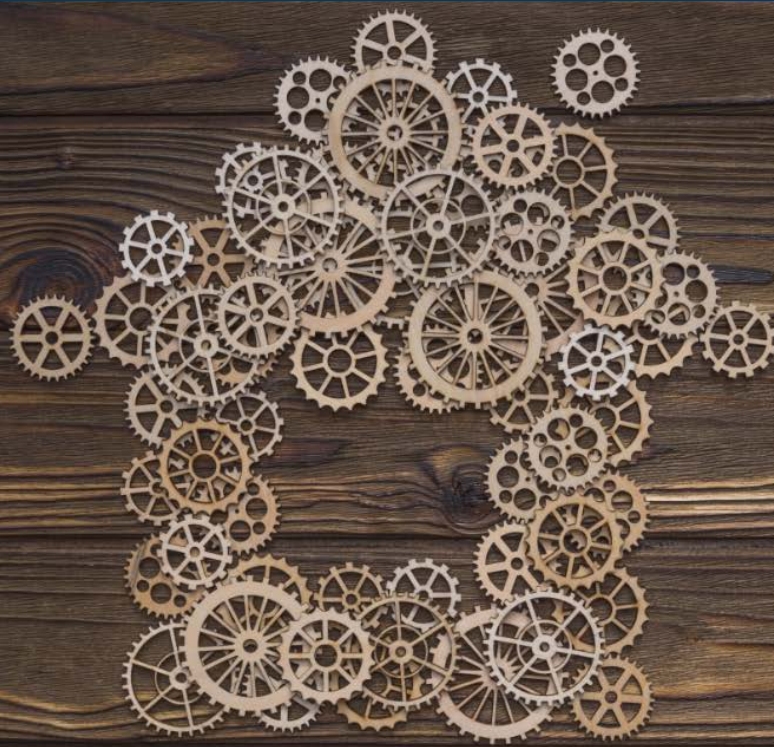
Schwedersky, T., Hermanns, K., Steckhan, H., & Kunert, L. (2020). *Institutionelle Evaluierung von Engagement Global*. Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-70831-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-SA Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-SA Licence (Attribution-NonCommercial-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>



INSTITUTIONELLE EVALUIERUNG VON ENGAGEMENT GLOBAL

2020

Bürgerschaftliches Engagement findet in unterschiedlichen Formen statt. Aus entwicklungspolitischer Sicht kommt der Stärkung bürgerschaftlichen Engagements im Politikfeld eine besondere Bedeutung zu, weil durch staatliche Förderung gemeinschaftliches Engagement sinnvoll unterstützt und im Sinne der entwicklungspolitischen Zielerreichung verstärkt werden kann. Um die staatlichen Angebote zur Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements in der Entwicklungspolitik unter einem gemeinsamen organisatorischen Dach zu bündeln, gründete das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2012 Engagement Global als gemeinnützige GmbH.

Der Anlass für die vorliegende institutionelle Evaluierung war die zunehmende, in den letzten Jahren auch in einem starken Mittelaufwuchs zum Ausdruck kommende politische Relevanz von bürgerschaftlichem, zivilgesellschaftlichem und kommunalem entwicklungspolischem Engagement. Gegenstand der Evaluierung war Engagement Global als Organisation mit ihren Strukturen, Prozessen und dem Portfolio unterschiedlicher Programme sowie deren Ergebnissen. Die Evaluierung leistet damit einen Beitrag zur institutionellen Weiterentwicklung von Engagement Global. Die Empfehlungen sollen zur Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit und zur Verbesserung ihrer Unterstützungsangebote dienen.

INSTITUTIONELLE EVALUIERUNG VON ENGAGEMENT GLOBAL

2020

Impressum

Herausgeber

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Germany
Tel: +49 (0)228 33 69 07-0
E-Mail: info@DEval.org
www.DEval.org

Verfasst von

Dr. Thomas Schwedersky
Dr. Klaus Hermanns
Heike Steckhan
Laura Kunert

Verantwortlich

Dr. Martin Bruder

Gestaltung Umschlag und Grafiken

MedienMélange:Kommunikation!, Hamburg
www.medienmelange.de

Lektorat

Dr. Marcus Klein

Bildnachweis

Titelseite: ©gerasimov174 , Adobe Stock

Bibliografische Angabe

Schwedersky, T.; K. Hermanns, H. Steckhan, L.
Kunert (2020), *Institutionelle Evaluierung von Enga-
gement Global*, Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit, (DEval), Bonn.

Druck

Bonifatius, Paderborn

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwick-
lungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesmi-
nisterium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der
deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhän-
gig und nachvollziehbar zu analysieren und zu be-
werten.

Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu
bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame
Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die
Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-
Website als PDF-Download verfügbar unter:
www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html.

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten
Sie bitte an:
info@DEval.org.

Eine Stellungnahme des Bundesministeriums für
wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
(BMZ) findet sich unter:
<http://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/ergebnisse/evaluierungsberichte-stellungnahmen/index.html>.

© Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2020

ISBN 978-3-96126- 115-4 (gebundene Ausgabe)
ISBN 978-3-96126- 116-1 (PDF)

DANKSAGUNG

Die institutionelle Evaluierung von Engagement Global konnte nur durch die vielfältige und bereitwillige Mitwirkung zahlreicher Personen erfolgreich verwirklicht werden. Dafür möchte das Evaluierungsteam allen Mitwirkenden herzlich danken.

Unser Dank gilt dabei insbesondere der Leitung sowie den Mitarbeitenden der Engagement Global gGmbH für ihre aktive Unterstützung des Evaluierungsprozesses und für die Verbindlichkeit in der Zulieferung von Daten und von Dokumenten. Die Mitglieder der Referenzgruppe, die sich aus Vertretenden der Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt-Landesnetzwerke, des Arbeitskreises Lernen und Helfen in Übersee, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, der Engagement Global gGmbH, von MEPA e. V./glokal e. V., der Senior Expert Service GmbH, des Staatsministeriums Baden-Württemberg sowie des Verbands Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO) zusammensetzte, haben während des gesamten Projektverlaufs stets wertvolle und konstruktiv-kritische Beiträge eingebracht. Den Vertreter*innen von Stakeholdern, vor allem von BMZ, Zivilgesellschaft, Ländern und Kommunen, die sich zu Interviews, Gruppendiskussionen und Workshops bereit erklärt haben, sei für ihre Mitwirkung gedankt.

Ein besonderer Dank gilt den beiden externen Evaluierenden Ulrich Alff (comit GmbH) und Dr. Lioba Weingärtner, die als Mitglieder des erweiterten Evaluierungsteams wichtige Impulse gegeben und damit wesentlich zur erfolgreichen Durchführung der Evaluierung beigetragen haben. Für die Erstellung einer Kontextanalyse sind wir Bernward Causemann und für ihre zuwendungsrechtliche Expertise Prof. Dr. Dr. h. c. Ulrich Battis und Dr. Arne Gniechwitz zu Dank verpflichtet. Als weiterer Experte hat Christoph Laage (Leiter der Abteilung Förderadministration Nationale Raumfahrt des DLR-Raumfahrtmanagements) uns dankenswerterweise vergleichende Einblicke in die Forschungsförderung und Förderpraxis gewährt. Wir danken auch weiteren ungenannten Personen, die uns für Hintergrundgespräche zur Verfügung standen.

Das Evaluierungsteam dankt Kirsten Vorwerk als interner Peer-Reviewerin sowie den beiden externen Peer-Reviewenden Dr. Eckhard Priller (Maecenata Stiftung) und Prof. Dr. Annette Zimmer (Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster). Sie haben wesentlich zur Qualitätssicherung im gesamten Evaluierungsprozess beigetragen.

Schließlich danken wir Caroline Orth, Marie Michel und Lara Lipsch für ihre kompetente und engagierte Unterstützung.

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund, Ziel und Gesamteinschätzung

Bürgerschaftliches Engagement findet in unterschiedlichen Formen statt. Es wird getragen von gemeinschaftlichen Initiativen, die im entwicklungspolitischen Kontext auf die Wahrnehmung der gemeinsamen Verantwortung für eine nachhaltige globale Entwicklung gerichtet sind. Aus entwicklungspolitischer Sicht kommt der Stärkung bürgerschaftlichen Engagements im Politikfeld eine besondere Bedeutung zu, weil durch staatliche Förderung gemeinschaftliches Engagement sinnvoll unterstützt und im Sinne der entwicklungspolitischen Zielerreichung verstärkt werden kann.

Bis 2011 gab es im Kontext der deutschen Entwicklungspolitik ein breites und heterogenes Spektrum von Förderangeboten, teilweise in staatlicher (Bund, Länder, Kommunen) und teilweise in zivilgesellschaftlicher Trägerschaft. Im Zuge der 2010 eingeleiteten Reform der staatlichen technischen und personellen Zusammenarbeit ergriff die damalige Bundesregierung die Initiative, um für Förderangebote entwicklungspolitischen bürgerschaftlichen Engagements eine Servicestelle zu schaffen. Dies führte 2012 zur Gründung von Engagement Global als gemeinnütziger GmbH durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Dafür wurden unter einem gemeinsamen organisatorischen Dach Programme gebündelt, zu denen in weiterer Folge neue hinzukamen.

Die Reform verfolgte 3 zentrale Ziele:

1. Verbesserung der Qualität und Ausweitung der Art der Dienstleistungen, die von der Gesamtorganisation Engagement Global zu erbringen sind;
2. Realisierung von Synergien durch die Zusammenführung der Programme in einer Organisation; und
3. Steigerung des Nutzens der Arbeit von Engagement Global für alte und neue Zielgruppen in Zivilgesellschaft und Kommunen im Sinne der Erfüllung ihrer Anforderungen und Bedürfnisse.

Der Anlass für die vorliegende institutionelle Evaluierung war die seitdem weiter zunehmende, in den letzten Jahren auch in einem starken Mittelaufwuchs zum Ausdruck kommende politische Relevanz von bürgerschaftlichem, zivilgesellschaftlichem und kommunalem entwicklungspolischem Engagement. So erhöhte sich das Haushaltsvolumen von Engagement Global zwischen 2012 und 2019 von 82 auf 345,2 Millionen Euro. Ideengeber für diese Evaluierung waren sowohl das BMZ als auch VENRO (Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V.).

Hauptziel der Evaluierung ist es, zur institutionellen Weiterentwicklung von Engagement Global beizutragen. Die Erkenntnisse basieren dabei wesentlich auf der Erfassung und Bewertung dessen, was Engagement Global bisher in ihren Zielbereichen erreicht hat. Gegenstand der Evaluierung war Engagement Global als Organisation mit ihren Strukturen, Prozessen und dem Portfolio unterschiedlicher Programme sowie deren Ergebnissen (zum Beispiel Beratungsleistungen, programmübergreifenden Dienstleistungen, Antragsbearbeitung und Förderung von Projekten) seit der Gründung 2012. Der Fokus lag folglich auf der gesamtorganisationalen Ebene und nicht auf der Ebene einzelner Programme oder Arbeitseinheiten.

Die Evaluierung kommt zu dem Ergebnis, dass Engagement Global in ihrer Gründungs- und Aufwuchsphase sehr verschiedenartige Programme mit unterschiedlichen Identitäten und Historien in einer Gesamtorganisation integrieren und zugleich einen erheblichen Anstieg an Finanzmitteln und damit auch Personal bewältigen musste. Die mit dieser doppelten Aufgabe verknüpften Anforderungen sind als sehr hoch und administrativ wie inhaltlich anspruchsvoll anzusehen.

Obwohl andere Aufgabenfelder wie die Realisierung von Synergien dadurch weniger stark vorangetrieben werden konnten, hat Engagement Global insgesamt die für sie formulierten Ansprüche erfüllt und die Herausforderungen bewältigt. Dazu hat in wichtigen Punkten die Steuerung durch das BMZ mit beigetragen. Beispiele hierfür sind die Konsolidierung des Bereichs der kommunalen Entwicklungspolitik im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung oder die Einrichtung von Dauerprojektstellen, dank derer Engagement Global nach-

haltiger aufgestellt wurde. Die Bewältigung der zentralen Herausforderung, das heißt des erheblichen Aufwuchs an Mitteln und damit Personal, war aber ebenso mit „Wachstumsschmerzen“ verbunden, deren Auswirkungen noch spürbar sind.

Auf der strategischen Ebene war die Gründungs- und Aufwuchsphase von einem Nebeneinander verschiedener strategischer Vorgaben gekennzeichnet. Mehrere Strategiepapiere, Zielvorgaben und strategische Richtungsaussagen waren als strategische Vorgaben relevant, bildeten jedoch keine klar strukturierte und kohärente Gesamtstrategie. Zudem traten die gesamtorganisationalen Strategieimpulse in ihrer Steuerungswirkung gegenüber der programmbezogenen Steuerung (beispielsweise über Zuwendungsbe-
scheide) in den Hintergrund.

Eine kohärente, ebenso für die Einzelprogramme von Engagement Global übergreifende Steuerungswirkung entfaltende Gesamtstrategie böte den Ausgangspunkt, um in einer nun anstehenden Konsolidierungsphase

- a. das vorhandene Erfahrungswissen in der Organisation für mehr Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit in der Umsetzung der Aktivitäten zu nutzen,
- b. Strukturen, Prozesse und Verfahren besser auf die anstehenden Aufgaben auszurichten,
- c. das Portfolio zu konsolidieren,
- d. Synergien zwischen Programmen sowie zwischen den inhaltlichen Bereichen zu schaffen und damit
- e. die gesamtorganisationale Identität von Engagement Global zu stärken.

Diese Investition in eine institutionelle Konsolidierung wird sich angesichts der weiter bestehenden und neu hinzukommenden entwicklungspolitischen Herausforderungen mittelfristig auszahlen. Ohne diese strategische Neuorientierung besteht die Gefahr, dass eine zunehmende Heterogenität der Einzelprogramme die gesamtorganisationale Steuerung – und damit letztlich die Zielerreichung der Organisation insgesamt – weiter erschwert.

Die Gelegenheit für eine strategische Neuorientierung ist dabei in den kommenden 2 Jahren absehbar günstig. Nach der Gründungs- und Aufwuchsphase kann Engagement Global auf Basis der geleisteten Aufbauarbeit in eine Phase der institutionellen Konsolidierung und stärkeren Nutzung der gewonnenen Expertise im Sinne einer effektiven Zielerreichung übergehen. Dies wird auch davon abhängen, inwieweit ab 2021 mit einem weiteren Mittelaufwuchs oder gegebenenfalls einem Rückgang der zugewendeten Mittel gerechnet werden kann. Angesichts der veränderten Rahmenbedingungen durch die Corona-Pandemie sind entsprechende Prognosen mit großer Unsicherheit behaftet – im Moment lässt die mittelfristige Finanzplanung des Bundes eher einen moderaten Rückgang des BMZ-Haushalts in den kommenden Jahren vermuten.

Die Ergebnisse der Evaluierung legen dabei keine klare inhaltliche Schwerpunktveränderung nahe. Die Handlungsfelder von Engagement Global erscheinen gut etabliert und sind auch in Zukunft weiterzuentwickeln.

Die Evaluierung kommt ebenso zur Erkenntnis, dass innerhalb von Engagement Global die programmbezogene gegenüber einer gesamtorganisatorischen Steuerung dominiert. Dabei sind die Steuerungsimpulse aus dem BMZ von entscheidender Bedeutung. Durch bislang noch unzureichende interne Koordination im BMZ werden Steuerungsimpulse der Fachreferate begünstigt, die programmbezogen sinnvoll sind, übergreifende Aspekte der Wirksamkeit der Organisation aber häufig nicht gleichermaßen berücksichtigen. Gleichzeitig ist die Steuerungstiefe uneinheitlich, weist insgesamt jedoch eine deutliche Tendenz zur Detailsteuerung auf.

Die Herausforderung einer kohärenten gesamtorganisationalen Steuerung wird dadurch vergrößert, dass für Engagement Global teilweise nicht vorhersehbar ist, welche politischen Akzente das BMZ setzen wird und welche damit korrespondierenden Mittel im Bundeshaushalt bereitgestellt werden – mit entsprechenden Konsequenzen für das Aufgaben- und Leistungsspektrum von Engagement Global. Die Herausforderungen durch sich ändernde politische Richtungsentscheidungen werden grundsätzlich bestehen bleiben und sind angesichts des Primats der Politik auch legitim. Das BMZ könnte jedoch Engagement Global einen erweiterten Handlungsspielraum einräumen und damit ihre Möglichkeiten verbessern, in den Spannungsfeldern zwischen programmbezogener und gesamtorganisationaler Steuerung sowie zwischen kurzfristiger und mittelfristiger Zielerreichung die Justierung sinnvoller zu gestalten.

Methodisches Vorgehen

Die Evaluierung nahm eine in der Organisationsanalyse verbreitete systemische Perspektive auf den Evaluierungsgegenstand ein. „Systemisch“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die verschiedenen Subsysteme innerhalb einer Organisation (zum Beispiel „Führung/Leitung“, „Kommunikation/Kooperation“ oder „Arbeitsstrukturen und Prozesse“) unter Einfluss ihrer relevanten Umwelt unmittelbar oder mittelbar in Beziehung zueinander stehen. Bei einer systemischen Sichtweise werden beobachtete Phänomene in der Gesamtorganisation, zum Beispiel Störungen in der vertikalen Kooperation, daraufhin untersucht, welchen Sinn beziehungsweise welche Bedeutung sie aus der Sicht unterschiedlicher Akteure für die Organisation haben und wie auf sie eingewirkt werden könnte.

Zu Beginn der Evaluierung wurden in Konsultation mit den Stakeholdern 4 zentrale Themenbereiche für die Evaluierung identifiziert:

- A. Nutzen und Leistungen für die angesprochenen Zielgruppen
- B. Institutionelle Aufstellung und Leistungsfähigkeit
 - 1. Ziele, Werte, Strategien
 - 2. Strukturen und Prozesse
- C. Rolle von Engagement Global im Handlungsfeld „entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement“
- D. Steuerungsstrukturen und -prozesse (Governance)

Unterschiedliche Erhebungsinstrumente wurden in der Regel komplementär eingesetzt, um die Sichtweisen und Einschätzungen der verschiedenen Akteure zu erfassen und – auch vor dem Hintergrund zur Verfügung stehender Daten und Dokumente – in Beziehung zueinander zu setzen.

Um ein vertieftes Verständnis für die Rahmenbedingungen und Umfeldfaktoren zu erhalten, die die Arbeit von Engagement Global beeinflussen, wurde eine Kontextanalyse durchgeführt. Zudem wurde Engagement Global gebeten, einen Bericht zu erstellen, der auf faktenbasierte Selbsteinschätzungen zu ausgewählten Fragen aus den 4 oben genannten zentralen Themenbereichen der Evaluierung fokussiert. Im Rahmen der Analyse von Dokumenten wurden vorliegende Evaluierungsberichte zu einzelnen Programmen und Dienstleistungen, Monitoringdaten, Strategie- und Steuerungsdokumente sowie Jahresabschlüsse, Zuwendungsbescheide und Wirtschaftspläne ausgewertet. Um die Perspektive der Mitarbeitenden von Engagement Global aufzunehmen, wurde eine hausweite standardisierte Befragung durchgeführt.

Darüber hinaus wurde eine Reihe Interviews geführt: mit zentralen externen Stakeholdern auf der Ebene der Gesamtorganisation und der Ebene der Außenstellen sowie im Rahmen der Fallstudien; und mit der Leitung, allen Führungskräften und ausgewählten weiteren Mitarbeitenden von Engagement Global. Schließlich wurden noch Fokusgruppendifkussionen und Workshops mit verschiedenen internen und externen Akteursgruppen durchgeführt, um unterschiedliche Sichtweisen auf Engagement Global zu erfassen.

Zu 5 ausgewählten Programmen und Dienstleistungen wurden Fallstudien realisiert. Diese ermitteln zum einen den Mehrwert und Nutzen der organisatorischen Einbindung in Engagement Global aus der programmbeziehungsweise dienstleistungsspezifischen Sicht. Zum anderen erlauben sie ein vertieftes Verständnis der operativen Arbeit der jeweiligen Programme und Dienstleistungen. Auf Basis einer kriterienbasierten Auswahl wurden Fallstudien für folgende Programme und Dienstleistungen implementiert: (1) Mitmachzentrale, (2) bengo, (3) Förderprogramm Entwicklungspolitische Bildung (FEB), (4) Global Nachhaltige Kommune (GNK) und (5) der Zentrale Programmservice (ZPS). Ein Rechtsgutachten diente der Klärung von 2 zuwendungsrechtlichen Fragen im Kontext der Analyse von Potenzialen zur Vereinfachung und Vereinheitlichung von Förderverfahren bei Engagement Global.

Weitere Erhebungen erfolgten im Rahmen der Analyse der 6 Außenstellen von Engagement Global in Berlin, Düsseldorf, Hamburg, Leipzig, Mainz und Stuttgart. Ziel war es, die Rolle der Außenstellen, ihren Mehrwert, die Funktionalität ihrer Arbeitsprozesse sowie die Arbeitsteilung zwischen den Außenstellen und der Zentrale zu erfassen.

Die Datenerhebungen fanden zwischen August 2018 und Juni 2019 statt. Neuere Entwicklungen ab Oktober 2019 wurden nur in wenigen begründeten Ausnahmen berücksichtigt.

Wesentliche Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Institutionelle Aufstellung und Leistungsfähigkeit

Engagement Global erbringt Leistungen in 4 inhaltlichen Bereichen: (1) Austausch und Entsendung, (2) Bildung und Inlandsprojekte, (3) Kommunen in der Einen Welt und (4) Auslandsprojekte – bengo. Zusätzlich ist der Stabsbereich zu nennen, in dem die Mitmachzentrale und die Stabsstelle Kommunikation, Veranstaltungen angesiedelt sind.

Die Evaluierung hat vor allem den Blick darauf gerichtet, wie die Leistungserbringung von Engagement Global durch ihre Strukturen und Prozesse wirksam unterstützt wird. Die durchgeführten Erhebungen führen zur Schlussfolgerung, dass diesbezüglich formulierte Anforderungen in unterschiedlichem und teilweise nur in eingeschränktem Maße erfüllt wurden. Dies konnte für kritische Bereiche, wie die IT-Unterstützung, die Nutzung von Synergiepotenzialen, die Einrichtung des Monitoring- und Evaluierungssystems (M&E-System) sowie das Zusammenspiel von Querschnittseinheiten und Fachabteilungen, beobachtet werden:

- Bei der Einführung einer Software zum Prozess- und Antragsmanagement (PAM) konnten die beabsichtigten Ziele nicht erreicht werden. Insofern wird es nun von einer neu eingeführten Softwarearchitektur abhängen, inwieweit ein verbindliches, nutzerfreundliches PAM für Förder- und Weiterleitungsprogramme sichergestellt werden kann.
- Synergieeffekte spielen in der tatsächlichen Arbeit von Engagement Global eine geringere Rolle, als es die strategischen Vorgaben von 2012 erwarten lassen. In diesem Zusammenhang wird die übergreifende Problematik mangelnder Anreize für programm- beziehungsweise bereichsübergreifende Zusammenarbeit besonders deutlich.
- Die Ownership für das neue M&E-System innerhalb von Engagement Global ist noch wenig ausgeprägt. Zentrale, teilweise schon im M&E-Rahmenkonzept benannte Herausforderungen sind bisher nur unzureichend adressiert worden. BMZ und Engagement Global haben sich zwischenzeitlich darauf verständigt, die gesamtorganisationale Monitoringfunktion zurückzustellen.
- Im Zusammenspiel von Fachabteilungen und Querschnittseinheiten sind über das zu erwartende Maß hinausgehende Reibungsverluste festzustellen. Sie beeinträchtigen immer wieder die effektive Durchführung der fachlichen Arbeit.

Zur institutionellen Aufstellung von Engagement Global gehören 6 Außenstellen (Berlin, Düsseldorf, Hamburg, Leipzig, Mainz und Stuttgart) mit einer Förder- und Vernetzungsfunktion auf dezentraler Ebene. Die Evaluierung hat ergeben, dass diese als zielgruppennahe, niederschwellige, regionale und lokale Ansprechpartnerinnen angenommen werden. Allerdings bewegen sie sich in einem Spannungsfeld zwischen der Bedarfsorientierung gegenüber den lokalen und regionalen Stakeholdern und ihrer Servicefunktion für das BMZ und die Zentrale von Engagement Global. Insofern besteht hinsichtlich ihrer Rolle weiterhin Klärungsbedarf.

Ihre Ressourcenausstattung ist insgesamt nicht hinreichend; das gilt vor allem für Außenstellen, die ein vergleichsweise großes Einzugsgebiet über mehrere Bundesländer hinweg haben. Die regionale Verteilung der Außenstellen berücksichtigt bisher in zu geringem Maße den jeweiligen Unterstützungsbedarf für bürgerschaftliches Engagement auf lokaler beziehungsweise regionaler Ebene. Schließlich gibt es Defizite bezüglich der Unterstützung der Arbeit der Außenstellen durch die Engagement-Global-Zentrale.

Steuerung durch das BMZ

Für die Steuerung der Arbeit von Engagement Global sind im BMZ unterschiedliche Referate zuständig. Ein Referat übernimmt übergreifende ebenso wie programmbezogene Steuerungsaufgaben im Bereich „Austausch und Entsendung“, 3 sind jeweils für die fachliche Steuerung in den anderen inhaltlichen Themenfeldern (Bildung und Inlandsprojekte, Kommunen in der Einen Welt, Auslandsprojekte – bengo) verantwortlich. Weitere Referate sind für kleinere Arbeitsfelder zuständig. Diese Konstellation schafft einen kontinuierlichen Abstimmungsbedarf.

Die durchgeführten Erhebungen führen zu dem Schluss, dass es zwischen Engagement Global und BMZ immer wieder zu Reibungsverlusten kommt, weil gegenstands- beziehungsweise themenbezogen eine BMZ-interne Abstimmung nicht oder nicht in hinreichendem Maße stattfindet. Eine Hauptursache dafür liegt in

der Position des Institutionenreferats, das – auf einer Ebene mit den programmführenden Referaten – nur über eingeschränkte Möglichkeiten verfügt, eine wirkungsvolle ministeriumsinterne Abstimmung sicherzustellen. Dies erschwert die Verbesserung der gesamtorganisationalen Strukturen und Prozesse von Engagement Global, da die programmbezogene im Vergleich zur gesamtorganisationalen Steuerung ein stärkeres Gewicht hat. Um Engagement Global eine reibungslosere Durchführung ihrer Aufgaben zu ermöglichen, müssten die verschiedenen im BMZ zuständigen Referate sich soweit koordinieren, dass bei ihren Steuerungsimpulsen ein angemessenes, deutlich höheres Maß an Kohärenz und Konsistenz gegeben wäre.

Es gibt je nach Referat und teilweise auch personenbezogen erhebliche Variationen bei der Steuerungstiefe und der Berechenbarkeit des Steuerungsverhaltens. Insgesamt dominiert aber die Detailsteuerung. Die Herausforderung für das BMZ besteht darin, im Sinne von Konsistenz und Verlässlichkeit den individuellen Interpretations- und Gestaltungsspielraum der in den Referaten agierenden Personen zu harmonisieren und klarer einzugrenzen. Gleichzeitig muss berücksichtigt werden, dass bezüglich der Steuerungstiefe ein Spannungsfeld zwischen dem eigenverantwortlichen Handeln von Engagement Global und der politischen Verantwortung des BMZ besteht.

Das Kuratorium von Engagement Global konnte seine Rolle als beratendes Organ des BMZ wie der Geschäftsführung von Engagement Global bisher nur partiell in Wert setzen. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass das BMZ und die Geschäftsführung auf die Beratungsimpulse aus dem Kuratorium zu wenig reagiert haben. Zum anderen vermochten es deren Mitglieder nur in eingeschränktem Maße, inhaltliche Initiativen zu ergreifen, um die Beratung durch das Kuratorium wirksam werden zu lassen. Wenn das Gremium mehr eigene Initiativen ergreifen und diese konsequenter weiterverfolgen würde, könnte es seine Rolle als beratendes Organ noch wirkungsvoller wahrnehmen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass das BMZ sowie die Geschäftsführung die beratende Funktion des Kuratoriums auch stärker in Anspruch nehmen und die Kuratoriumssitzungen noch mehr für die Vorbereitung zentraler strategischer Weichenstellungen nutzen.

Nutzen und Leistungen für die angesprochenen Zielgruppen

Die Zielgruppen der in den Fallstudien untersuchten Programme umfassen Gruppen und Netzwerke, die entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit in Deutschland durchführen, private Trägerorganisationen, die Projekte in Ländern des globalen Südens implementieren, sowie Kommunen, die die Nachhaltigkeitsziele auf lokaler Ebene umsetzen. Trotz besonderer Herausforderungen durch den Mittelaufwuchs und das damit verbundene personelle Wachstum von Engagement Global während der letzten Jahre anerkennen und wertschätzen sie die umgesetzten Programme und angebotenen Dienstleistungen in hohem Maße.

Auf Kritik stößt teilweise die konkrete Umsetzung von Programmen. Die Förderverfahren sind insgesamt zu komplex und bürokratisch, was insbesondere Nichtregierungsorganisationen mit geringer finanzieller Leistungsfähigkeit und migrantisch-diasporische Organisationen vor Probleme stellt. Beispielsweise sind die sehr hohen administrativen Anforderungen des Antragsverfahrens von Trägerorganisationen mit ausschließlich ehrenamtlich Mitarbeitenden nur schwer zu bewältigen. Schwierigkeiten ergeben sich dadurch ebenso für Antragstellende, die Projektunterstützung aus mehreren Programmen erhalten. In einigen der untersuchten Fälle fehlt es zudem an Informationen und klaren Kriterien für die Förderentscheidung. Auch für das BMZ und Engagement Global ist der Verfahrensaufwand erheblich. Der Nutzen für die Zielgruppen könnte durch effizientere Verfahren gesteigert werden.

Die Mitarbeitenden von Engagement Global führen intensive programmbezogene Beratungsarbeit durch. Diese reicht von Verfahrensfragen über Fragen der Finanzierungsmöglichkeiten bis hin zur inhaltlichen Beratung von Projektvorschlägen. Die Qualität der Beratung durch Engagement Global ist insgesamt als gut zu bezeichnen. Es kommt aber zu gelegentlichen Abweichungen, die unterschiedliche Wissensstände und Erfahrungshintergründe der Berater*innen widerspiegeln und die Verankerung eines schon von Engagement Global anvisierten gemeinsamen Standards in Zukunft notwendig machen. Insofern wäre eine stärkere Standardisierung in der Beratung und ein Austausch der Berater*innen über ihr Fördergeschäft im jeweiligen Programm und programmübergreifend der Qualität der Beratung förderlich.

Überschreitungen in den Bearbeitungszeiten von Bewilligungen, aber auch von Zwischen- und Verwendungsnachweisen deuten darauf hin, dass die Verfahrensabläufe noch weiter verbessert werden müssen, um den

hohen Anforderungen zukünftig in angemessenem Maße gewachsen zu sein. Jedes Programm hat seine Besonderheiten und bedarf einer spezifischen Analyse, um Möglichkeiten der Verfahrensverbesserung zu identifizieren. Eine stärkere Harmonisierung beziehungsweise Standardisierung der Programmverfahren würde in diesem Kontext jedoch ebenfalls Vorteile bringen.

Zur Rolle von Engagement Global im Handlungsfeld „entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement“

Engagement Global hat es geschafft, sich seit ihrer Gründung in einem komplexen Themenfeld als relevante Akteurin zu etablieren beziehungsweise die Programme, die es schon vorher gab, weiter relevant zu halten. Dabei ist ihre Rolle vor allem die einer Dienstleisterin, sei es im Sinne der Umsetzung der in Zuwendungsbescheiden, Zielvorgaben und Weisungen des BMZ formulierten Aufgaben oder im Sinne der möglichst bedarfsgerechten Unterstützung zivilgesellschaftlicher und kommunaler Akteure. Engagement Global hat darüber hinaus in verstärktem Maße in ihr Portfolio Unterstützungsangebote aufgenommen, bei denen sie als eigeninitiative Akteurin auftritt.

Als Folge der Entscheidung des BMZ, Engagement Global in rein staatlicher Trägerschaft zu gründen, wurde ihre Arbeit von Beginn an von weiten Teilen der Zivilgesellschaft kritisch begleitet. Hauptpunkte der Kritik waren als nicht ausreichend wahrgenommene Mitwirkungsrechte der Zivilgesellschaft und die Befürchtung, dass zivilgesellschaftliche Akteure strukturell geschwächt werden könnten; als mögliche Konkurrenz zu den Eine-Welt-Landesnetzwerken wurden vor allem die Außenstellen von Engagement Global gesehen. Ein weiterer Punkt betraf eine mögliche Verletzung des Subsidiaritätsprinzips.

Die ursprüngliche Skepsis hat sich zwischenzeitlich dergestalt verändert, dass die Arbeit von Engagement Global nicht mehr grundsätzlich infrage gestellt wird. Darin kommt zum Ausdruck, dass Engagement Global, BMZ und Zivilgesellschaft im Zuge der Entwicklung von Engagement Global Konsultations- und Klärungsmechanismen entwickelt haben, über die sich Einflussmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft ergeben haben, die 2012 so nicht absehbar waren. Aus den im Rahmen dieser Evaluierung durchgeführten Erhebungen haben sich somit keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass das Subsidiaritätsprinzip oder das Initiativrecht regelmäßig verletzt worden sind. Es ist jedoch weiterhin darauf zu achten, dass das Subsidiaritätsprinzip sowie das Initiativrecht insbesondere bei der Einrichtung neuer Programme beziehungsweise der Übernahme neuer Dienstleistungsfunktionen respektiert werden. Dies dient dazu, die Komplementarität zwischen dem Handeln von Engagement Global und dem Handeln der von ihr angesprochenen Stakeholder zu gewährleisten.

Es besteht ein offensichtliches Spannungsfeld zwischen dem angestrebten organisationalen Selbstverständnis vieler Mitarbeitender, die Engagement Global weniger als reine Dienstleisterin, sondern vielmehr als eigenständige Akteurin mit mobilisierender, innovativer und beratender Funktion sehen wollen, und den Erwartungen der Gesellschafterin an die Rolle von Engagement Global. Diese sieht Engagement Global bisher vor allem als Dienstleisterin in ausführender Funktion mit einem eingeschränkten Handlungs- und Gestaltungsspielraum.

Dieses Verständnis des BMZ lässt sich aus seiner politischen Gesamtverantwortung gut begründen. Jedoch unterstützt auch das Ministerium eine stärker beratende Funktion von Engagement Global perspektivisch. Gleichzeitig müssen die Mitarbeitenden von Engagement Global weiter am Selbstverständnis einer staatlichen Organisation arbeiten, für die das durch das BMZ formulierte Bundesinteresse den maßgeblichen Rahmen setzt.

Die im Zuge der Evaluierung untersuchten Kooperationsbeziehungen konzentrierten sich auf die Zusammenarbeit zwischen Engagement Global und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Dabei hat sich gezeigt, dass die Kooperation zwischen beiden Organisationen sich inzwischen insgesamt gut eingespielt hat. Ebenso wurden in den letzten Jahren die Voraussetzungen geschaffen, um die aufgrund des unterschiedlichen Status von Engagement Global und GIZ (Zuwendungsverfahren einerseits, Auftragsverfahren andererseits) weiterhin gegebenen strukturellen Herausforderungen konstruktiv und lösungsorientiert zu adressieren.

Empfehlungen¹

Das DEval hat Empfehlungen sowohl an das BMZ als auch an Engagement Global formuliert. Erstere adressieren zum einen wesentliche Aspekte der Steuerung und zum anderen Aspekte der übergeordneten Ausgestaltung von Förderprogrammen. Letztere fokussieren auf organisationale Strukturen und Prozesse, auf die konkrete Umsetzung von Förderprogrammen sowie auf die Rolle und das Mandat der Außenstellen. Angesichts der Verfasstheit von Engagement Global können auch die an sie gerichteten Empfehlungen nur nach Rückversicherung bei der Gesellschafterin umgesetzt werden.

Empfehlungen an das BMZ

Empfehlung 1

Das BMZ sollte Engagement Global einen deutlich erweiterten Handlungsspielraum einräumen. Dieser soll Engagement Global in die Lage versetzen, innerhalb der politischen Vorgaben des BMZ die eigenen strategischen und programmatischen Grundlagen weiterzuentwickeln und eine effektivere und wirtschaftlichere Erfüllung des Unternehmenszwecks zu befördern.

Empfehlung 2

Das BMZ sollte Engagement Global auffordern, im Rahmen des empfohlenen erweiterten Handlungsspielraums (s. Empfehlung 1) eine kohärente Gesamtstrategie zu erarbeiten.

Empfehlung 3

Das BMZ sollte die Kohärenz in der institutionellen Steuerung stärken, indem Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen Institutionenreferat und Fachreferaten, inklusive der Rolle der Unterabteilungsleitung, geklärt und neu justiert werden.

Empfehlung 4

Das BMZ sollte hinsichtlich des Portfolios von Engagement Global die Möglichkeiten der programmatischen Bündelung verstärkt nutzen, vor allem im Fachbereich „Bildung“. Dadurch kann das Antrags- und Zuwendungsverfahren zwischen Engagement Global und BMZ verschlankt werden.

Empfehlung 5

Das BMZ sollte auch zukünftig darauf achten, dass die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sowie die Respektierung des Initiativrechts der Zivilgesellschaft bei der Konzipierung neuer Programme und Instrumente geprüft werden. Das ist Voraussetzung dafür, dass die Komplementarität zwischen dem Handeln von Engagement Global und dem Handeln der von ihr angesprochenen Stakeholder gewährleistet werden kann.

Empfehlung 6

Das BMZ sollte durch einheitliche Verfahrensregeln, Grenzen für vereinfachte Antragsverfahren, eine selektive Absenkung des Finanzierungseigenanteils, eine stärkere Entscheidungsdelegation an Engagement Global für Projekte geringen Umfangs sowie den systematischen Vergleich der Wirtschaftlichkeit von Verfahrensvarianten die Grundlagen für eine Vereinfachung und Vereinheitlichung der Förderverfahren schaffen.

¹ Im Folgenden werden alle durch diese Evaluierung ausgesprochenen Empfehlungen in einer komprimierten Form wiedergegeben. Für die vollständige Formulierung der einzelnen Empfehlungen sei auf Kapitel 6 verwiesen.

Empfehlungen an Engagement Global

Empfehlung 7

Engagement Global sollte zur Stärkung der gemeinsamen gesamtorganisationalen Identität der Mitarbeitenden und im Interesse einer guten Zielerreichung ihr Leitbild aktualisieren. Dies sollte mit geeigneten Maßnahmen zur Stärkung der gesamtorganisationalen Identität einhergehen.

Empfehlung 8

Engagement Global sollte eine neue Softwarearchitektur für ein verbindliches, nutzerfreundliches Prozess- und Antragsmanagement für Förder- und Weiterleitungsprogramme einführen, wofür entsprechende Voraussetzungen zu schaffen sind.

Empfehlung 9

Engagement Global sollte die weitere Ausgestaltung des M&E-Systems, zunächst mit einem Fokus auf die programmbezogene Monitoringfunktion, entschieden weiter vorantreiben. Ergänzend sollte das Instrument der unternehmensstrategischen Evaluierungen eingeführt werden.

Empfehlung 10

Engagement Global sollte klären, wie die Zusammenarbeit zwischen Stabsstellen und Fachabteilungen reibungsloser gestaltet werden kann und entsprechende Maßnahmen ergreifen.

Empfehlung 11

Engagement Global sollte für Trägerorganisationen und die Öffentlichkeit die Transparenz der für das Antragsverfahren maßgeblichen Verfahrensschritte, der Förderkriterien sowie der getroffenen Förderentscheidungen erhöhen.

Empfehlung 12

Engagement Global sollte in der Wahrnehmung von Beratungsaufgaben Maßnahmen ergreifen, um eine einheitlichere Qualität sicherzustellen.

Empfehlung 13

Engagement Global sollte die Prozesse in den Förderverfahren in Abstimmung mit dem BMZ durch geeignete Maßnahmen so verbessern, dass die selbst gesteckten sowie verfahrensrechtlich vorgegebenen Bearbeitungsfristen in der Regel eingehalten werden.

Empfehlung 14

Engagement Global sollte die Außenstellen grundsätzlich beibehalten, strategisch kriterienbasiert weiterentwickeln und die dafür zugeteilten Ressourcen flexibilisieren. Dadurch soll eine moderate Ausweitung der Außenstellen erreicht werden, wobei zugleich kriterienbasiert eine Schließung von Außenstellen oder eine Verlagerung der regionalen Schwerpunkte möglich ist. Die einzusetzenden Finanz- und Personalressourcen sollten vom Bedarf her begründet werden.

INHALT

Danksagung	v
Zusammenfassung.....	vi
Abkürzungen und Akronyme.....	xix
1. Einführung	1
1.1 Ziele, Gegenstand und Fragestellungen der Evaluierung.....	2
1.1.1 Ziele der Evaluierung	2
1.1.2 Gegenstand der Evaluierung	2
1.1.3 Evaluierungsfragen	3
1.2 Methodisches Vorgehen	5
1.2.1 Methodologische Herangehensweise	6
1.2.2 Methodik der Evaluierung	7
1.2.3 Analyse der Außenstellen.....	13
1.2.4 Qualitätssicherung.....	13
1.2.5 Referenzgruppe	14
1.2.6 Limitationen des methodischen Vorgehens.....	14
1.3 Engagement Global: relevante Kontextbedingungen und deren Veränderungen	14
1.3.1 Bürgerschaftliches Engagement in der Entwicklungspolitik.....	15
1.3.2 Veränderungen in der deutschen EZ-Architektur	17
1.3.3 Agenda 2030	18
1.3.4 Flucht und Migration	19
1.4 Entwicklung und Portfolio von Engagement Global im Überblick	20
2. Institutionelle Aufstellung und Leistungsfähigkeit	32
2.1 Strategischer Rahmen für die Arbeit von Engagement Global.....	33
2.1.1 Bedeutung strategischer Vorgaben.....	33
2.1.2 Bedeutung von Zielvorgaben und rollierender Unternehmensplanung	36
2.1.3 Bedeutung von strategischen Richtungsansagen	37
2.2 Rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen für die Arbeit von Engagement Global ...	38
2.2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen.....	38
2.2.2 Organisatorische Rahmenbedingungen	40
2.3 Interne Strukturen und Prozesse.....	44
2.3.1 Wachstum und Stellenproblematik.....	44
2.3.2 Anpassungen in der Aufbauorganisation	46
2.3.3 Unterstützung durch IT.....	47

2.3.4	Synergieeffekte und programmübergreifende Zusammenarbeit	50
2.3.5	Institutionelle Lernmechanismen.....	52
2.3.6	Zusammenspiel von Querschnittseinheiten und Fachabteilungen	55
2.3.7	Gesamtbewertung	60
2.4	Rolle und Mandat der Außenstellen	62
2.4.1	Wahrnehmungen von lokalen und regionalen Stakeholdern	64
2.4.2	Wahrnehmungen von zentralen Stakeholdern	66
2.4.3	Wahrnehmungen innerhalb von Engagement Global	67
2.4.4	Bewertung	68
3.	Steuerung durch das BMZ	69
3.1	BMZ-interne Abstimmung und Koordination.....	70
3.1.1	Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten.....	70
3.1.2	Darstellung der Ergebnisse	71
3.1.3	Bewertung	72
3.2	Steuerungsverhalten gegenüber Engagement Global	73
3.2.1	Formen von Steuerungsverhalten	73
3.2.2	Darstellung der Ergebnisse	73
3.2.3	Bewertung	74
3.3	Zur Rolle des Kuratoriums	75
3.3.1	Funktionsbeschreibung und Zusammensetzung.....	75
3.3.2	Darstellung der Ergebnisse	76
3.3.3	Bewertung	77
4.	Nutzen und Leistungen für die angesprochenen Zielgruppen	78
4.1	Qualität und Nutzen der von Engagement Global durchgeführten Programme	79
4.1.1	Fallstudie bengo	79
4.1.2	Fallstudie FEB.....	84
4.1.3	Fallstudie GNK	89
4.1.4	Bewertung	90
4.2	Qualität und Nutzen der von Engagement Global erbrachten Dienstleistungen für das BMZ.....	93
4.2.1	Bewertung	95
4.3	Mitwirkungs- und Beschwerdemöglichkeiten in Programmen und Dienstleistungen	95
4.3.1	Bewertung	97
5.	Zur Rolle von Engagement Global im Handlungsfeld „entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement“	98
5.1	Die Rolle von Engagement Global im Handlungsfeld	99
5.1.1	Perspektive zentraler Stakeholder (Zivilgesellschaft, Länder, Kommunen).....	99
5.1.2	Perspektive der Gesellschafterin	100

5.1.3	Selbstwahrnehmung von Engagement Global	101
5.1.4	Bewertung	103
5.2	Rolle von Engagement Global vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips und des Initiativrechts.....	103
5.2.1	Zum normativen Hintergrund.....	104
5.2.2	Perspektive der Stakeholder	105
5.2.3	Bewertung	106
5.3	Arbeitsteilung und strategische Kooperation mit anderen Akteuren.....	106
5.3.1	Kooperation mit der GIZ.....	106
5.3.2	Kooperation mit anderen ausgewählten Akteuren.....	107
6.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	109
6.1	Schlussfolgerungen.....	110
6.1.1	Institutionelle Aufstellung und Leistungsfähigkeit.....	110
6.1.2	Steuerung durch das BMZ	113
6.1.3	Nutzen und Leistungen für die angesprochenen Zielgruppen	115
6.1.4	Zur Rolle von Engagement Global im Handlungsfeld „entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement“	117
6.2	Empfehlungen	118
7.	Literatur	123
8.	Anhang.....	131
8.1	Evaluierungsmatrix.....	132
8.2	Anzahl der befragten Personen nach Stakeholdergruppe	143
8.3	Auswahl der Interviewpartner*innen im Rahmen der Fallstudien bengo, FEB und GNK.....	144
8.4	Zusatzinformationen zur Erfassung der Verwaltungskosten bei Engagement Global.....	145
8.4.1	Verwaltungskosten der Gesamtorganisation	145
8.4.2	Verwaltungskosten und Programmausgaben	146
8.5	Zusatzinformationen zu den Fallstudien zu bengo, FEB und GNK	148
8.6	Zeitplan.....	153
8.7	Evaluierungsteam und Mitwirkende	155

Abbildungen

Abbildung 1	Themenbereiche der Evaluierung von Engagement Global	4
Abbildung 2	Weisbord-Modell.....	5
Abbildung 3	Figurenaufstellung Fokusgruppendifkussion	10
Abbildung 4	Organigramm von Engagement Global (Stand 02/2013)	21
Abbildung 5	Organigramm von Engagement Global (Stand 11/2019)	22
Abbildung 6	Entwicklung der Projektförderung, der institutionellen Förderung und der Gesamtförderung von Engagement Global	23
Abbildung 7	Anteil der Mittelabflüsse am gesamten Projektfördervolumen des BMZ nach Förderprogrammen	24
Abbildung 8	Entwicklung der Stellen und der Gesamtzahl an Mitarbeitenden*	26
Abbildung 9	Entwicklung von Engagement Global	27
Abbildung 10	Anteil der Anzahl der Förderempfänger nach Zielgruppe an Gesamtzahl der Förderempfänger.....	30
Abbildung 11	Meilensteine in der Strategieentwicklung.....	33
Abbildung 12	Strategische Reformelemente, Handlungsansätze und Ziele der Strategie	34
Abbildung 13	Verortung von Engagement Global im Ordnungsgefüge von Markt, Staat, Familie und Gesellschaft	43
Abbildung 14	Außenstellen von Engagement Global	62
Abbildung 15	Außenstellenkonzept.....	63
Abbildung 16	Zusammensetzung des Kuratoriums	75
Abbildung 17	Verteilung der bewirtschafteten Fördermittel im Haushaltstitel „private Träger“ auf BMZ und Engagement Global sowie Darstellung des Anteils der durch das BMZ verausgabten Mittel am Haushaltstitel „private Träger“	80
Abbildung 18	Mittelabflüsse für bengo und FEB sowie Darstellung des Haushaltstitels „private Träger“ (alleinige Mittelbewirtschaftung bis 2016 durch das BMZ)	85
Abbildung 19	Anzahl an Erstberatungen durch die MMZ im Zeitraum von 2015 bis 2018.....	95
Abbildung 20	Sichtweise der Mitarbeitenden zur Rolle von Engagement Global.....	102
Abbildung 21	Proxy „Verwaltungskosten“ und Proxy „korrigierte Verwaltungskosten“	146
Abbildung 22	„Verwaltungskosten“ in Bezug zu „Programmausgaben“.....	147
Abbildung 23	Bewertung der Nützlichkeit von Seminaren und der Beratung im Rahmen der Trägerbefragung zum Monitoringbericht 2018 bei den Programmen bengo und FEB...148	148
Abbildung 24	Regionale Verteilung der Träger bei bengo in Bezug auf den Anteil an der Gesamtbevölkerung	149
Abbildung 25	Verteilung der Projekte und Fördersummen in Größenklassen im FEB-Programm	150
Abbildung 26	Regionale Verteilung der Träger bei FEB in Bezug auf den Anteil an der Gesamtbevölkerung	150
Abbildung 27	Verteilung der geförderten Projekte und Fördervolumen im FEB-Programm pro Träger an der Gesamtzahl der 2018 ausgelaufenen Vorhaben	151

Abbildung 28	Regionale Verteilung der Kommunen mit Musterresolution in Bezug auf den Anteil an der Gesamtbevölkerung	152
--------------	---	-----

Tabellen

Tabelle 1	Kriterien für die Auswahl der Fallstudien	11
Tabelle 2	Charakteristika der ausgewählten Fälle für die Fallstudien	12
Tabelle 3	Methodeneinsatz und Anzahl der Erhebungen nach Untersuchungsbereichen	13
Tabelle 4	Portfolio von Engagement Global.....	28
Tabelle 5	Finanzierung der Programme und institutionellen Förderung von Engagement Global aus Bundeshaushaltstiteln.....	39
Tabelle 6	Aspekte von Public Management, New Public Management und New Public Governance.....	42
Tabelle 7	Übersicht zu bestehenden Beiräten und Kommissionen (Stand 05–06/2018)	96
Tabelle 8	Evaluierungsmatrix	132
Tabelle 9	Anzahl der befragten Personen nach Stakeholdergruppe	143

Kästen

Kasten 1	Zum Verständnis von bürgerschaftlichem Engagement	15
Kasten 2	Einrichtung von Dauerprojektstellen.....	44
Kasten 3	Exkurs: Fallstudie Zentraler Programmservice	50
Kasten 4	Exkurs: Fallstudie Mitmachzentrale	59
Kasten 5	„Steckbrief“ zum Programm Beratungsstelle für private Träger in der Entwicklungszusammenarbeit (bengo)	79
Kasten 6	„Steckbrief“ zum Förderprogramm Entwicklungspolitische Bildung (FEB)	84
Kasten 7	Zusammenfassende Ergebnisse des Gutachtens zu zuwendungsrechtlichen Fragestellungen (Battis und Gniechwitz, 2019, S. 4 f.)	88
Kasten 8	„Steckbrief“ zum Programm Global Nachhaltige Kommune (GNK)	89

ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

AGP	Aktionsgruppenprogramm
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
ASA	Arbeits- und Studienaufenthalte in Asien, Afrika
ASA-GLEN	ASA-Global Learning and Education Network
BBE	Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement
bengo	Beratungs- und Projektförderungsstelle für private Träger in der Entwicklungszusammenarbeit
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Bildung für nachhaltige Entwicklung
BtE	Bildung trifft Entwicklung
CdW	Chat der Welten
CEval	Centrum für Evaluation
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DAC	Development Assistance Committee (Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
DAJ	Deutsch-Afrikanische Jugendinitiative
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DO	Durchführungsorganisation
DST	Deutscher Städtetag
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DPWV	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
EBD	Entwicklungsbezogene Bildung in Deutschland
EJE	Förderprogramm für das Europäische Jahr für Entwicklung
ENSA	Entwicklungspolitisches Schulaustauschprogramm
EpIB NRW	Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FEB	Förderprogramm Entwicklungspolitische Bildung
FKKP	Förderprogramm für kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekte
FÖKAT	Förderkatalog
FÖPRO	Förderprojekt-Software
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GD	Gruppendiskussion
GES	Globale Entwicklung in der Schule
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GNK	Global Nachhaltige Kommune

GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
I	Interview
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
iSPO	Institut für Sozialforschung, Praxisberatung und Organisationsentwicklung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KKK	Kohärenz, Komplementarität & Koordination
KMK	Kultusministerkonferenz
M&E	Monitoring- und Evaluierung
MMZ	Mitmachzentrale
NaKoPa	Nachhaltige Kommunalentwicklung durch Partnerschaftsprojekte
NRO	Nichtregierungsorganisation
NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation für Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
PAM	Prozess- und Antragsmanagement
PBE	Personalbedarfsermittlung
PFQ	Programm zur Förderung entwicklungspolitischer Qualifizierungsmaßnahmen
PMS	Personalmanagementsystem
PTB	Physikalisch-Technische Bundesanstalt
Quago	<i>quasi-governmental organisation</i>
Quango	<i>quasi-nongovernmental organisation</i>
R+EBA	Rückkehrer- und entwicklungspolitische Bildungsarbeit
RENN	Regionale Netzstellen Nachhaltigkeitsstrategien
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen
SDGs	Sustainable Development Goals (Ziele für nachhaltige Entwicklung)
SES	Senior Experten Service
SKEW	Servicestelle Kommunen in der Einen Welt
SRA	strategische Richtungsangabe
TKZ	Transportkostenzuschuss
UvgO	Unterschwelienvergabeordnung
VENRO	Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V.
VV-BHO	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WS	Workshop
ww	weltwärts
wwB	weltwärts_begegnungen
wws	weltwärts-Sekretariat
ZdH	Zentralverband des Deutschen Handwerks
ZEUS	System zur Zeiterfassung

ZFD	Ziviler Friedensdienst
ZiviZ	Zivilgesellschaft in Zahlen
ZPS	Zentraler Programmservice

1. EINFÜHRUNG

1.1 Ziele, Gegenstand und Fragestellungen der Evaluierung

Engagement Global wurde 2012 vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) als gemeinnützige GmbH gegründet, um bürgerschaftliches Engagement in der Entwicklungspolitik zu fördern. Bereits bestehende Programme wurden in der Organisation gebündelt, neue kamen in weiterer Folge hinzu.

Welche Ziele mit der Gründung von Engagement Global verfolgt wurden, geht vor allem aus dem „Strategiepapier für die Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen. Rückenwind für Entwicklungsentagement“ (BMZ, 2012) hervor. Im Zuge des Aufbaus von Engagement Global waren auch das Aktionsprogramm zum bürgerschaftlichen Engagement in der Entwicklungspolitik „Gemeinsam Viele(s) bewegen“ (BMZ, 2015) sowie die „Strategie zur Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik der Post-2015-Welt“ (BMZ, 2014) von entscheidender Bedeutung für die Zieldefinition. Schließlich gilt es auch das Rahmenkonzept für Monitoring und Evaluierung (M&E) von Engagement Global zu erwähnen, in dem 8 strategische Richtungsaussagen (SRAs) für die Organisation formuliert werden (Dok. 73)⁴.

Aus diesen Dokumenten und der Zusammenstellung von Zielen lassen sich 3 übergreifende Zielbereiche ableiten:

1. Verbesserung der Qualität und Ausweitung der Art der Dienstleistungen, die von der Gesamtorganisation Engagement Global zu erbringen sind (zum Beispiel zentrale Anlaufstelle für an Engagement Interessierte, koordinierte Öffentlichkeitsarbeit, Beitrag zur Professionalisierung der entwicklungspolitischen Arbeit);
2. Realisierung von Synergien durch die Zusammenführung der Programme in einer Organisation; und
3. Steigerung des Nutzens der Arbeit von Engagement Global für alte und neue Zielgruppen in Zivilgesellschaft und Kommunen im Sinne der Erfüllung ihrer Anforderungen und Bedürfnisse.

1.1.1 Ziele der Evaluierung

Der Anlass für die Evaluierung war die zunehmende politische, in den letzten Jahren auch in einem starken Mittelaufwuchs zum Ausdruck kommende Relevanz von entwicklungspolitischem bürgerschaftlichem Engagement. Ideengeber für diese Evaluierung waren sowohl das BMZ als auch der Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO).

Die Evaluierung ist in erster Linie formativ und damit auf den Anstoß von Lernprozessen und eine Verbesserung der bestehenden Strukturen und Prozesse hin ausgerichtet. Ihr Hauptziel ist somit, zur institutionellen Weiterentwicklung von Engagement Global beizutragen. Dabei richten sich die Erkenntnisse und Empfehlungen an die verantwortlichen Funktionstragenden für die Steuerung und die operative Arbeit von Engagement Global sowohl innerhalb der Organisation wie im BMZ. Die Erkenntnisse basieren wesentlich auch auf der Erfassung und Bewertung dessen, was Engagement Global bisher in ihren Zielbereichen erreicht hat (summative Komponente der Evaluierung).

1.1.2 Gegenstand der Evaluierung

Gegenstand der Evaluierung ist Engagement Global als Organisation mit ihren Strukturen, Prozessen und dem Portfolio unterschiedlicher Programme sowie deren Ergebnissen (zum Beispiel Beratungsleistungen, programmübergreifenden Dienstleistungen, Antragsbearbeitung und Förderung der Projekte) seit ihrer Gründung. Dies umfasst auch die entsprechenden förderlichen und hinderlichen Faktoren, ausgewählte Kontextbeziehungen, die Governance-Struktur und die Steuerung durch das BMZ sowie die Rolle von Engagement

⁴ Um die Vertraulichkeit der an das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) weitergegebenen nicht veröffentlichten Dokumente zu gewährleisten, werden diese in der Form „Dok.“ plus einer fortlaufenden Zahl im Text zitiert und erscheinen nicht im Literaturverzeichnis.

Global im Handlungsfeld „entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement“. Der Fokus der Evaluierung lag auf der übergeordneten institutionellen Ebene von Engagement Global und nicht auf der Ebene einzelner Programme oder Arbeitseinheiten.

Engagement Global verfolgt ihre Ziele über ein breites Angebot an Dienstleistungen und Programmen. Das Portfolio lässt sich in 3 unterschiedliche Gruppen unterteilen (Dok. 42):

1. Förder- beziehungsweise Mittelweiterleitungsprogramme, bei denen Zielgruppen und Partner Projektanträge an Engagement Global stellen und der Organisation Bericht über den Projektfortschritt beziehungsweise -abschluss erstatten. Die Durchführungsverantwortung für die Projekte liegt nicht bei Engagement Global, sondern bei den jeweiligen Trägerorganisationen (zum Beispiel bei den durch die Beratungsstelle für private Träger in der Entwicklungszusammenarbeit [bengo] geförderten Projekten).
2. eigenverantwortlich durchgeführte Programme, die von Engagement Global selbst implementiert werden (zum Beispiel das ASA-Programm [Arbeits- und Studienaufenthalte in Asien, Afrika] oder das Programm Chat der Welten [CdW]).
3. übergreifende Dienstleistungen, die in programmunabhängiger institutionalisierter Form erbracht werden (zum Beispiel über die Mitmachzentrale [MMZ] oder die Stabsstelle Kommunikation, Veranstaltungen von Engagement Global)⁵.

Die Unterscheidung zwischen Förder- beziehungsweise Mittelweiterleitungsprogrammen und eigenverantwortlich durchgeführten Programmen wird allerdings zunehmend weniger trennscharf, da die letztgenannten Programme immer häufiger auch Mittelweiterleitungselemente enthalten und umgekehrt. Hier soll beispielhaft der Kleinprojektefonds kommunale Entwicklungspolitik erwähnt werden.

Inhaltlich lassen sich die Dienstleistungen und Programme 5 verschiedenen Clustern zuordnen (Engagement Global, 2016a):

1. Beratung rund um entwicklungspolitisches Engagement im In- und Ausland
2. Förderung durch Beratung und Finanzierung von entwicklungspolitischen Projekten und Initiativen
3. Austausch und Entsendung von Menschen unterschiedlicher Altersgruppen im Rahmen eines Engagements im Ausland und im Inland
4. Bildung und Schule in Form von fachlicher und finanzieller Unterstützung formaler und nonformaler, außerschulischer entwicklungspolitischer Bildungsmaßnahmen
5. Service für Kommunen in Form von Information, Beratung, Vernetzung und (personeller und finanzieller) Unterstützung der kommunalen Entwicklungspolitik

1.1.3 Evaluierungsfragen

Die übergeordneten Evaluierungsfragen berücksichtigen die Erkenntnisinteressen der verschiedenen Stakeholder der Evaluierung sowie die Zielbereiche bei der Gründung von Engagement Global. Diese umfassen:

1. die Verbesserung der Qualität und Ausweitung der auf Ebene der Gesamtorganisation erbrachten Dienstleistungen,
2. das Ausschöpfen von Synergiepotenzialen zwischen den in Engagement Global zusammengeführten Programmen und Dienstleistungen sowie
3. die Steigerung des Nutzens der Dienstleistungen innerhalb der Programme für die Zielgruppen.

Der Evaluierung liegt dabei ein systemisches Organisationsverständnis zugrunde (Weisbord, 1987, 1995) (s. Abschnitt 1.2). Eine Organisation wird dabei als System mit unterschiedlichen Systemelementen verstanden, die sich im Kontext ihrer Umwelt dynamisch gegenseitig beeinflussen. Die Systemelemente umfassen sowohl

⁵ Die Klienten*innen dieser Dienstleistungen sind „sowohl die programmspezifischen Kooperationspartner, Träger und Mittler (z. B. zivilgesellschaftliche Organisationen, Kommunen, Schulen)“ als auch „entwicklungspolitisch engagierte/interessierte Menschen im Allgemeinen als auch das BMZ“ (Dok. 73).

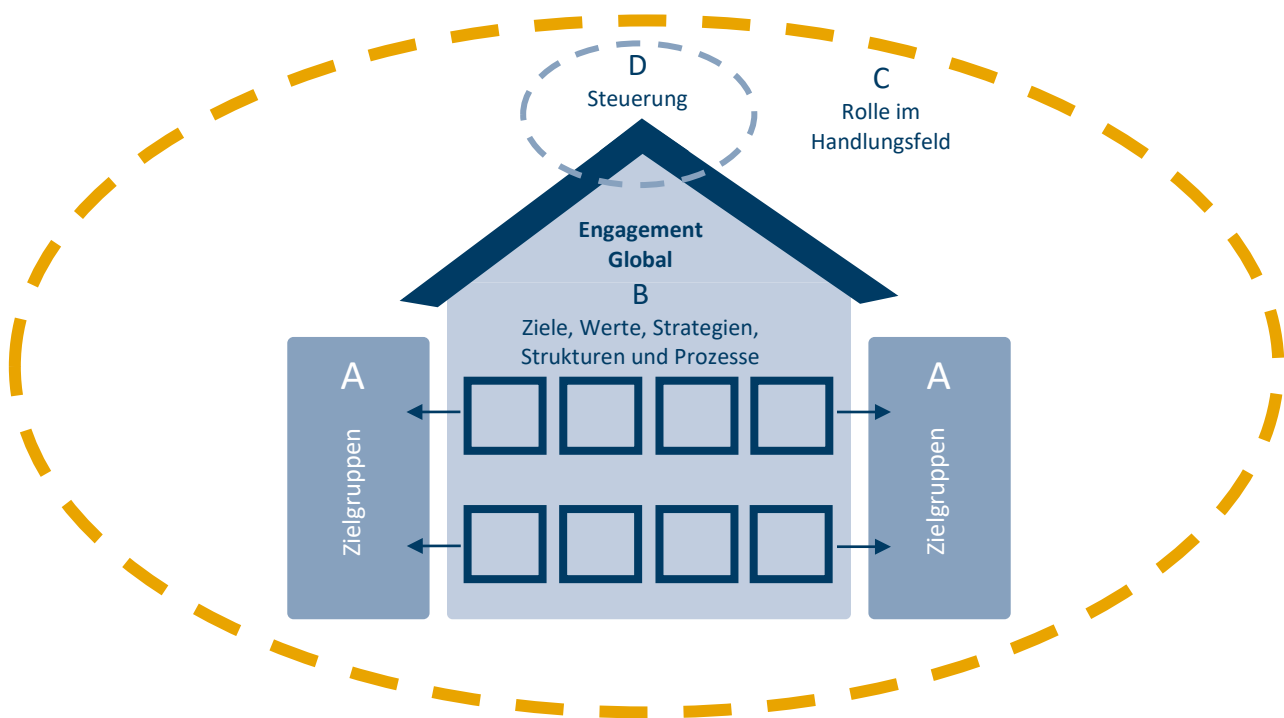
„harte“ Faktoren (wie Strategie, Arbeitsstruktur und -prozesse, technische Hilfsmittel) als auch „weiche“ Faktoren (wie Führung oder Kooperationsbeziehungen). Außerdem ist ein systemisches Organisationsverständnis dadurch gekennzeichnet, dass für ein belastbares Verständnis der Arbeitsweise und Leistungsfähigkeit einer Organisation eine auf Kennzahlen allein basierende Betrachtung nicht ausreichend ist, sondern die spezifischen Perspektiven der unterschiedlichen Akteure in Beziehung zueinander gesetzt werden müssen.

Dieses systemische Verständnis von Organisationen floss in die Formulierung der Evaluierungsfragen ein. Sie lassen sich 4 Themenbereichen zuordnen (s. Abbildung 1):

- A. Nutzen und Leistungen für die angesprochenen Zielgruppen
- B. Institutionelle Aufstellung und Leistungsfähigkeit
 - 1. Ziele, Werte, Strategien
 - 2. Strukturen und Prozesse
- C. Rolle von Engagement Global im Handlungsfeld „entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement“
- D. Steuerungsstrukturen und -prozesse (Governance)

Zu diesen 4 Themenbereichen wurden jeweils detailliertere Evaluierungsfragen formuliert, die den Evaluierungskriterien des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Development Assistance Committee, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) zuordenbar sind (OECD-DAC, 2017): Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen, Nachhaltigkeit und KKK (Kohärenz, Komplementarität & Koordination). Das zentrale Gliederungsprinzip der Evaluierung sind jedoch die vorstehend genannten Themenbereiche. In der Evaluierungsmatrix (s. Abschnitt 8.1 im Anhang) sind die detaillierten Evaluierungsfragen dargestellt und die jeweiligen Bewertungskriterien, Methoden und Analyseschwerpunkte aufgeführt.

Abbildung 1 Themenbereiche der Evaluierung von Engagement Global



Quelle: eigene Darstellung

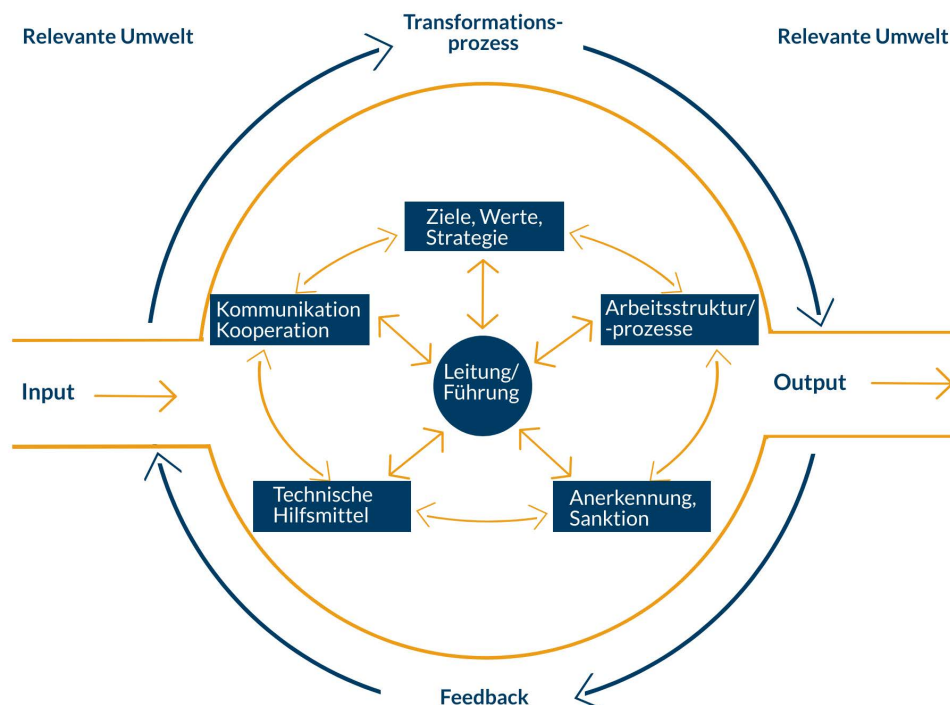
1.2 Methodisches Vorgehen

Vorbilder für institutionelle Evaluierungsansätze finden sich vor allem im Bereich der Hochschul- und Forschungsevaluation (Wissenschaftsrat, 2014). Allerdings dominieren hier Ansätze, die stark auf dem methodischen Element des Peer-Reviews durch andere Wissenschaftler*innen ähnlicher Hochschul- und Forschungseinrichtungen beruhen. Diese Ansätze sind auf institutionelle Evaluierungen in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) angesichts der relativen Alleinstellung der existierenden Organisationen und ihrer starken Vernetzung mit allen relevanten Akteuren (mit potenziell negativen Auswirkungen auf deren Unabhängigkeit) nur begrenzt übertragbar.

Um dem Fokus der Evaluierung auf das Lernen und die Weiterentwicklung von Engagement Global gerecht zu werden, modifizierte das Evaluierungsteam das im Wissenschaftsbereich übliche Vorgehen durch eine in der Organisationsanalyse verbreitete systemische Perspektive auf den Evaluationsgegenstand. Dies erforderte insbesondere eine vergleichsweise umfangreiche Erhebung von qualitativen Daten und Dokumenten inner- und außerhalb von Engagement Global.

Dieser systemischen Perspektive liegt die Annahme zugrunde, dass Organisationen weitgehend in sich geschlossene und komplexe Systeme innerhalb einer relevanten Umwelt darstellen. Im Sinne eines systemischen Verständnisses besteht eine Organisation aus mehreren zusammenhängenden und sich gegenseitig bedingenden (System-)Elementen, die sowohl „harte“ Faktoren umfassen (zum Beispiel Strategie, Arbeitsstruktur und -prozesse oder technische Hilfsmittel) als auch „weiche“ (zum Beispiel Führung oder Kooperationsbeziehungen). Weisbord (1987, 1995) bezeichnet die Systemelemente von Organisationen als „Wesenselemente“. Abbildung 2 veranschaulicht ihre angenommenen Interaktionsbeziehungen.

Abbildung 2 Weisbord-Modell



Quellen: eigene Darstellung auf der Grundlage von Weisbord (1976) und Sülzer und Zimmermann (2013, S. 270)

Alle Wesenselemente finden sich sowohl auf der Ebene der Gesamtorganisation als auch innerhalb jedes Teilbereichs einer Organisation. Bezogen auf Engagement Global können also gleichfalls alle Programme sowie jede andere Organisationseinheit nach dem Weisbord-Modell betrachtet werden.

„Systemisch“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die verschiedenen Subsysteme unter Einfluss ihrer relevanten Umwelt unmittelbar oder mittelbar in Beziehung zueinander stehen. Haben sich bei Engagement Global in den vergangenen Jahren die Zielsetzung, die Strategie und die erbrachten Dienstleistungen verändert, hat dies unter anderem Auswirkungen auf Arbeitsstrukturen (Aufbauorganisation) und interne wie externe Prozesse (Ablauforganisation). Veränderte Werte beeinflussen das Führungssystem, die Kooperationsbeziehungen und ebenso, wie Anerkennung und Sanktion gelebt werden. Umgekehrt können sich zum Beispiel Änderungen der Kooperationsbeziehungen auf die Prozesse und erbrachten Dienstleistungen auswirken.

Die für diese Evaluierung definierten Themenbereiche und Evaluierungsfragen lassen sich in einen direkten Zusammenhang mit diesen 6 Wesenselementen stellen. So erlauben die Wesenselemente zum Beispiel, die Strukturen und Prozesse (s. Themenblock B) unter unterschiedlichen Aspekten zu betrachten. Es lässt sich ebenfalls ein direkter Zusammenhang herstellen zwischen dem, was im Weisbord-Modell als „relevante Umwelt“ bezeichnet wird, und den Themenblöcken C (Rolle von Engagement Global im Handlungsfeld „entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement“) und D (Kontroll- und Steuerungsstrukturen sowie -prozesse).

Dieses systemische Vorgehen trägt sowohl zum Lernen wie zur Rechenschaftslegung bei. Erforderlich ist dabei, dass nicht nur die Erreichung vorab definierter Ziele untersucht wird, sondern dass Ziele für komplexe Organisationen aus mehreren Perspektiven reflektiert werden. In diesem Zusammenhang ist auch die Frage der Angemessenheit der Ziele aus Sicht der verschiedenen Stakeholder in Ergänzung zu einer Zielerreichungskontrolle gemäß § 7 und § 44 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) zu betrachten.

1.2.1 Methodologische Herangehensweise

Die zu Beginn der Evaluierung in Konsultation mit den Stakeholdern erarbeiteten Themenbereiche waren auch vor dem Hintergrund des Fehlens einer vollständigen Theorie des Wandels, die alle Programme und Dienstleistungen der Organisation umfassen würde⁶, für die Evaluierung handlungsleitend. Der Vorteil dieses Vorgehens liegt darin, dass die Fokussierung auf diejenigen Ziele und Themenbereiche, die für die Beteiligten von besonderer Relevanz sind, eine vertiefte Betrachtung zulässt.

Das Weisbord-Modell (1987, 1995) mit seinen „Wesenselementen“ wurde während der Datenerhebung und -auswertung als Strukturierungs- und Orientierungshilfe genutzt. Das hat zur Folge, dass die auf Basis der dargestellten Ergebnisse vorgenommenen Bewertungen stärker auf die Evaluierungsfragen und weniger auf die Evaluierungskriterien des OECD-DAC Bezug nehmen. Wenn die Letzteren angesprochen werden, stehen 3 der 6 Kriterien im Fokus: Relevanz, Effektivität und Effizienz. Die Zuordnung der Evaluierungskriterien zu den Evaluierungsfragen ist der Evaluierungsmatrix in Abschnitt 8.1 des Anhangs zu entnehmen.

Die in den Erhebungen vorgesehenen partizipativen Methoden zielten auf die Erfassung von Perspektivenvielfalt ab. Dafür wurden in Einzel- oder Gruppeninterviews, Fokusgruppendifussionen, Workshops oder standardisierten Befragungen die Wahrnehmungen und Sichtweisen interner (Führungskräfte und Mitarbeitende) sowie externer Stakeholder von Engagement Global (aus dem BMZ, der Zivilgesellschaft, den Ländern, Kommunen und der Wirtschaft) erfasst. Die unterschiedlichen Gruppen wurden dabei zu den für sie unmittelbar relevanten Wesenselementen der Organisation befragt. Parallel dazu wurden Daten und Dokumente analysiert, um die aus den qualitativen Erhebungen gewonnenen Erkenntnisse zu fundieren und zu triangulieren.

⁶ Im Rahmenkonzept für Monitoring- und Evaluierung (M&E) wurde keine Wirkungslogik auf programmübergreifender Ebene erstellt. Vielmehr wurden strategische Richtungsansagen formuliert, die „keine vollständige Abbildung der Tätigkeits- und Zielfelder von Engagement Global an[streben], sondern eine Auswahl, die Aussagen zu zentralen Wirkungsfeldern in einer überschaubaren Form ermöglicht“ (Dok.73, S. 19).

Die erhobenen Wahrnehmungen und Sichtweisen, die auch Potenziale und Hemmnisse für eine Weiterentwicklung der Organisation insgesamt sowie der jeweils intensiver untersuchten Organisationseinheiten und Programme abdecken, konnten teilweise schon im Verlauf der Evaluierung an die Auskunftsgibenden in Engagement Global zurückgespiegelt werden. So erhielten Mitglieder eines internen Gremiums auf Leitungsebene vorläufige Ergebnisse der Gesamtorganisationsanalyse (s. dazu Kapitel 2), während wesentliche Befunde der Mitarbeitendenbefragung interessierten Mitarbeiter*innen im Rahmen des wöchentlichen Jour fixe präsentiert wurden. Nicht realisieren ließ sich leider die ursprünglich vorgesehene Rückmeldung der Fallstudienresultate an die jeweiligen Teams beziehungsweise Organisationseinheiten. Somit konnte dem Anspruch der Evaluierung, die Selbstreflexion der Organisationsmitglieder mit den Außenwahrnehmungen der Evaluierenden sowie den Eindrücken und Sichtweisen der zentralen Stakeholder im Umfeld von Engagement Global abzugleichen und Potenziale für Veränderungsprozesse und institutionelle Weiterentwicklungen zu identifizieren, nur teilweise entsprochen werden.

1.2.2 Methodik der Evaluierung

Ausgehend von dem in den vorherigen Abschnitten dargestellten Evaluierungsdesign kamen in der institutionellen Evaluierung von Engagement Global verschiedene Datenerhebungsmethoden zur Anwendung. Dabei wurden in der Regel unterschiedliche Erhebungsinstrumente komplementär eingesetzt, um die Sichtweisen und Einschätzungen der jeweils Angesprochenen – innerhalb von Engagement Global ebenso wie in ihrem Umfeld – zu erfassen. In den Instrumenten der Datenerhebung wurden die untersuchten Konstrukte, beispielsweise die Leistungsfähigkeit von Engagement Global oder der Nutzen von Dienstleistungen, näher definiert und ausdifferenziert, um so ein einheitliches Verständnis unter den Befragten zu erreichen. Die sogenannte Triangulation der Ergebnisse führte zu facettenreicheren Einsichten und valideren Resultaten, als dies unter Heranziehung einer Methode allein möglich gewesen wäre⁷.

Die Datenerhebungen fanden zwischen August 2018 und Juni 2019 statt, die Fallstudien zwischen November 2018 und Juni 2019. Neuere Entwicklungen ab Oktober 2019 konnten nur anlassbezogen berücksichtigt werden.

Kontext- und Portfolioanalyse

Um ein vertieftes Verständnis für die Rahmenbedingungen und Umfeldfaktoren zu erhalten, die die Arbeit von Engagement Global beeinflussen, wurde eine Kontextanalyse durchgeführt. Deren Gegenstand war die Analyse der Rolle von Engagement Global als Teil der deutschen EZ-Architektur, sprich die Verortung der Organisation im Handlungsfeld „entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement“ in Deutschland und ihrer Beziehungen zu anderen (Schlüssel-)Akteuren. Darüber hinaus wurden zentrale Veränderungen für die internationale Entwicklungspolitik, wie die Verabschiedung der Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs), in den Blick genommen und die Arbeit von Engagement Global eingeordnet in aktuelle Debatten über Engagement, insbesondere mit Bezug auf die von der Bundesregierung beauftragten Sachverständigenberichte zur Lage des bürgerschaftlichen Engagements von 2012 und 2016 (BMFSFJ, 2012, 2016). Die Kontextanalyse beruhte dabei vor allem auf der Analyse öffentlich zugänglicher Dokumente. Ergänzend wurden einige telefonische Interviews mit Expert*innen durchgeführt.

Um die Aktivitäten der Organisation in ihrer Gesamtheit und Diversität zu erfassen, wurde eine Analyse des Portfolios von Engagement Global durchgeführt. Dabei lag der Fokus auf Entwicklungen und Veränderungen des Profils von Engagement Global über den Zeitraum von 2012 bis 2019, insbesondere auf Grundlage einer Analyse der Entwicklung der finanziellen Ressourcen, die den einzelnen Programmen zur Verfügung standen. Die Portfolioanalyse bestand im Wesentlichen aus der Auswertung von Daten und Dokumenten, die von Engagement Global zur Verfügung gestellt wurden.

⁷ Zur Triangulation siehe auch die Ausführungen bei Bortz und Döring (2007, S. 365).

Bericht zu Selbsteinschätzungen

Um Engagement Global – wie in institutionellen Evaluierungen üblich (Wissenschaftsrat, 2014) – die Möglichkeit zu geben, sich zu den Evaluierungsfragen zu positionieren und eine Innensicht darzustellen, wurde sie gebeten, einen Bericht zu erstellen, der auf faktenbasierte Selbsteinschätzungen zu ausgewählten Fragen aus den 4 zentralen Themenbereichen der Evaluierung fokussierte. Dieses Dokument, das nur dem Evaluierungsteam zugänglich ist, ermöglichte ein vertieftes Verständnis der Organisation und bildete den Ausgangspunkt für weitere Erhebungen. Die Entscheidung, wie und von wem der Bericht erstellt werden sollte, lag bei der Leitung von Engagement Global.

Daten- und Dokumentenanalyse

Die Analyse von Daten und Dokumenten umfasste vorliegende Evaluierungen (jüngeren Datums) zu Programmen und Dienstleistungen. In diesen Evaluierungen enthaltene Ergebnisse und Empfehlungen, die Informationen zu den Themenbereichen der Evaluierung liefern, wurden gesammelt, geclustert und in die Evaluierung der Gesamtorganisation einbezogen⁸.

Darüber hinaus wurden Monitoringdaten und Erhebungen zur Servicequalität ausgewertet, insbesondere zur Beantwortung von Fragen aus dem Bereich 1 „Nutzen und Leistungen für die angesprochenen Zielgruppen“. Im Kontext der Umsetzung eines M&E-Rahmenkonzepts von Engagement Global (Dok. 73) wurden für eine Vielzahl von Programmen Instrumente entwickelt, zum Beispiel zur Befragung von Zielgruppen zur Seminarbewertung oder zur Beurteilung von Beratungsprozessen. Die entsprechenden Ergebnisse wurden im Rahmen eines ersten Monitoringberichts 2019 aufbereitet (Dok. 96). Auch wenn diese nur eingeschränkt aussagekräftig sind (s. dazu Abschnitt 2.3.5), konnte doch teilweise auf sie zurückgegriffen werden, um zum Beispiel Fragen nach Qualität und Nutzen der Dienstleistungen und Programme aus Sicht der Zielgruppen zu beantworten.

Neben diesen Daten wurden ebenso Strategie- und Steuerungsdokumente sowie Berichte zur Zielerreichung der Geschäftsführung analysiert. Sie trugen zur Beantwortung von Fragen aus Block B (2) „Ziele, Werte, Strategien“ bei, unter anderem zu Fragen nach Veränderungen in den übergreifenden Zielen für Engagement Global über die Zeit. Sie dienten aber auch der Beantwortung von Fragen aus Block D (Kontroll- und Steuerungsstrukturen und -prozesse [Governance]), unter anderem zur Angemessenheit, Strategiekonformität, Kohärenz und Effizienz der Steuerung.

Weiterhin setzte sich die Evaluierung mit Jahresabschlüssen, Zuwendungsbescheiden und Wirtschaftsplänen auseinander. Sie geben Aufschluss über die Entwicklung der Organisation, ihres Portfolios und die Steuerung dieser Entwicklung durch das BMZ. Die Dokumente wurden auch genutzt, um zu einer Einschätzung der Effizienz der Arbeit von Engagement Global zu kommen.

Befragung von Mitarbeitenden von Engagement Global

Um gleichfalls die Perspektive der Mitarbeitenden von Engagement Global in die Evaluierung aufzunehmen, wurde eine hausweite standardisierte Befragung durchgeführt. Die Mitarbeitenden erhielten die Möglichkeit, ihre Einschätzungen zu zentralen Themen der Evaluierung zu äußern, wie zur Leistungsfähigkeit, zu Synergieeffekten und -potenzialen, zu ihrer Wahrnehmung organisationaler Veränderungen seit der Gründung,

⁸ Es handelte sich um folgende Evaluierungen:

- Evaluation „ASA-Kommunal“
- Evaluation des Projekts „Nachhaltige Kommunalentwicklung durch Partnerschaftsprojekte“ (NaKoPa) und des „Förderprogramms für Kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekte“ (FKKP)
- DEval-Evaluierung „weltwärts-Freiwillige und ihr Engagement in Deutschland“
- externe Evaluierung des Programms „Bildung trifft Entwicklung“ (BtE)
- Wirkungsevaluierung des Eine-Welt-Promotor*innen-Programms (Syspons)
- Evaluation der Arbeit und der Aktivitäten der Servicestelle für Stiftungen und Philanthropie sowie deren erweiterter Ansprechstruktur, den EZ-Scouts für Stiftungen
- Untersuchung der Organisationseinheit „Zentraler Programmservice“ (ZPS)

aber auch dazu, wie und wo sie sich selbst in der Organisation und diese in ihrem Umfeld verorten („Identität“). In der Planung dieser Befragung stand das Evaluierungsteam im Austausch mit den Betriebsräten von Engagement Global in Bonn und Berlin, um sicherzustellen, dass bestehende Mitbestimmungsrechte beachtet werden. Wesentliche Ergebnisse der Befragung wurden im Rahmen eines vorhandenen Kommunikationsformats interessierten Mitarbeitenden von Engagement Global präsentiert.

Interviews

Aus einer systemischen Perspektive sind die Wahrnehmungen von Engagement Global durch verschiedene Stakeholder zentral, um die Organisation und ihre Leistungen im Handlungsfeld „entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement“ zu verstehen. Zur Erfassung dieser Wahrnehmungen wurden Interviews zum einen mit zentralen externen Stakeholdern auf der Ebene der Gesamtorganisation geführt. Dazu gehörten Vertreter*innen der für Engagement Global zuständigen Referate im BMZ, des Kuratoriums sowie der darin vertretenen Stakeholder, also der Zivilgesellschaft, der Länder und Kommunen sowie der Wirtschaft. Zum anderen wurden im Rahmen der Analyse der Außenstellen sowie der Fallstudien externe Stakeholder befragt. Im Kontext der Außenstellen waren das vor allem die Eine-Welt-Landesnetzwerke, die ein breites Spektrum von zivilgesellschaftlichen Organisationen repräsentieren. Bei den Fallstudien wurden Organisationen auf Zielgruppenebene in 3 der 5 Fallstudien (bengo, Förderprogramm Entwicklungspolitische Bildung [FEB], Global Nachhaltige Kommune [GNK]) befragt.

Zur Erhebung einer Innensicht der Organisation wurden Interviews mit der Leitung, allen Führungskräften und ausgewählten weiteren Mitarbeitenden geführt, zum Beispiel mit den Mitarbeiter*innen von Programmen beziehungsweise von den für bestimmte Dienstleistungen verantwortlichen Teams sowie den Mitarbeitenden der Außenstellen. Die Interviews wurden überwiegend als Einzelinterviews, teilweise aber auch als Gruppeninterviews und vorzugsweise persönlich geführt. In Abhängigkeit von der Erreichbarkeit der Interviewpartner*innen erfolgten einzelne persönliche Interviews telefonisch.

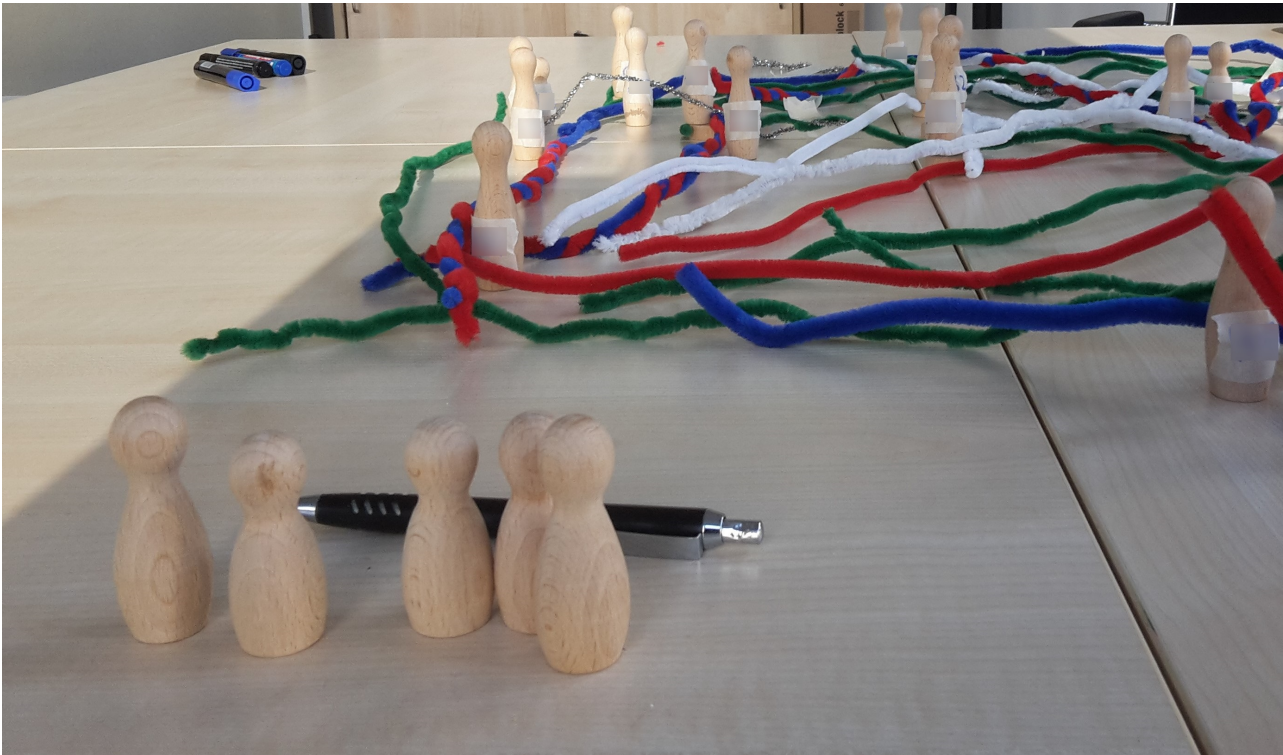
Fokusgruppendifkussionen und Workshops

Mit dem Ziel, unterschiedliche Perspektiven auf Engagement Global zu erfassen, wurden Fokusgruppendifkussionen und Workshops mit verschiedenen Akteursgruppen durchgeführt: zum einen auf der internen Ebene, zum Beispiel mit Führungskräften oder den für Programme und Dienstleistungen verantwortlichen Teams, zum anderen auch mit externen Stakeholdern, beispielsweise der Zivilgesellschaft oder den Kommunen.

Fokusgruppendifkussionen sind ein erprobtes Instrument, um ein Evaluierungsthema mit oft homogenen Akteursgruppen (4–10 Personen) in einem im Vergleich zu Workshops kürzeren Zeitraum (2–3 Stunden) zu bearbeiten. Aufgrund des Kleingruppencharakters bietet das Instrument die Möglichkeit, die Perspektiven der Teilnehmenden kurz und präzise einzufangen und gleichzeitig schon zueinander in Beziehung zu setzen. Fokusgruppendifkussionen wurden als Erhebungsinstrument innerhalb von Engagement Global (einschließlich der Analyse der Außenstellen) eingesetzt.

Als im Kontext einer institutionellen Evaluierung innovatives Erhebungsinstrument, das sich eng mit einem systemischen Evaluierungsansatz verknüpft, wurden die Fokusgruppendifkussionen durch visuelle beziehungsweise assoziative Methoden unterstützt, die es ermöglichten, interne Arbeitsbeziehungen und Aspekte der Interaktion innerhalb von Engagement Global zu veranschaulichen. Insbesondere wurde die systemische Figurenaufstellung eingesetzt. Grundlegende Strukturen, Kooperations- und Kommunikationsbeziehungen der Organisation werden im Überblick so gut sichtbar (Sparrer, 2016; Weinhold et al., 2014). Dabei werden, wie in Abbildung 3 illustriert, Interaktionsbeziehungen und Positionen im sozialen System durch verschiedene Hilfsmittel repräsentiert (Stellfiguren aus Holz unterschiedlicher Größe und Art, Podeste, Drahtfäden unterschiedlicher Farbe, Klebepunkte, Pfeile).

Abbildung 3 Figurenaufstellung Fokusgruppendifkussion



Quelle: eigene Darstellung

Workshops wurden vor allem Engagement-Global-intern eingesetzt. So wurden im Rahmen der Fallstudien Workshops mit ausgewählten Mitarbeitenden der jeweils zuständigen Organisationseinheiten durchgeführt. Sie dienten dazu, Selbsteinschätzungen sowohl zum Stand der Programme beziehungsweise Dienstleistungen als auch zu förderlichen und hemmenden Faktoren bezüglich der jeweiligen Zielerreichung zu erheben. Punktuell wurden Workshops als Erhebungsmethode auch im Zusammenhang mit externen Stakeholdern eingesetzt.

Fallstudien

Im Rahmen von vertieften Fallstudien ausgewählter Programme und Dienstleistungen wurden relevante Systemelemente von Engagement Global untersucht. Dabei wurden erstens der Mehrwert und der Nutzen der organisatorischen Einbindung in Engagement Global aus der programm- beziehungsweise dienstleistungs-spezifischen Sicht ermittelt. Zweitens wurde ein vertieftes Verständnis der operativen Arbeit der jeweiligen Programme und Dienstleistungen gewonnen. Und drittens wurden auch Informationen zu programmspezifischer Komplementarität und Kooperation mit anderen Programmen sowie zur Steuerung durch das BMZ und zu Mitwirkungsmöglichkeiten für Stakeholder innerhalb der Programme erhoben.

Die Identifikation der in den Fallstudien zu untersuchenden Einzelprogramme beziehungsweise Dienstleistungen erfolgte anhand eines *purposeful sampling*, also einer bewussten Auswahl von Fällen (Bortz und Döring, 2007; Patton, 1990). Insofern erhob die Fallauswahl keinen Anspruch auf Repräsentativität. Stattdessen wurden möglichst informationsreiche Fälle (*information-rich cases*) nach festgelegten Kriterien ausgewählt.

Die potenziell infrage kommenden Fälle wurden zunächst auf der Basis übergreifender Kriterien eingegrenzt:

Abdeckung durch Evaluierungen: Programme beziehungsweise Dienstleistungen, für die externe Evaluierungen vorlagen, wurden auf der Basis der vorliegenden Berichte in die Analyse einbezogen. Die Durchführung einer Fallstudie entfiel damit für die Programme ASA, ASA-Kommunal, Bildung trifft Entwicklung (BtE), Förderprogramm Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekte (FKKP), Nachhaltige Kommunalentwicklung durch Partnerschaftsprojekte (NaKoPa), Promotorenprogramm NRW (Nordrhein-Westfalen), Schulwettbewerb, weltwärts (ww) und Ziviler Friedensdienst (ZFD).

Zielgruppen in Deutschland: Es wurden bei der Auswahl diejenigen Programme bevorzugt, bei denen gezielt Trägerorganisationen in Deutschland angesprochen werden. Dadurch sollte die Möglichkeit geschaffen werden, ausgewählte Trägerorganisationen mit qualitativen Instrumenten zu befragen.

Fördervolumen und Personaleinsatz: Programme, die mit vergleichsweise hohem Fördervolumen und hohem Personaleinsatz durchgeführt werden, wurden in der Auswahl bevorzugt. Damit sollte gewährleistet werden, dass im Rahmen der Fallstudien strategisch relevante Programme beziehungsweise Dienstleistungen untersucht werden würden.

In einem nächsten Schritt wurden weitere Auswahlkriterien für die **konkrete Fallauswahl** berücksichtigt. Die Inanspruchnahme des Zentralen Programmservice (ZPS) wurde als ein wesentlicher Indikator dafür gesehen, dass ein Programm zentrale interne Dienstleistungen nutzt. Weiterhin sollten sich die ausgewählten Fälle hinsichtlich des Grades ihrer Vernetzung mit anderen Programmen/Dienstleistungen innerhalb von Engagement Global unterscheiden. Zudem sollte die Auswahl sowohl Programme oder Dienstleistungen enthalten, die bereits bei der Gründung von Engagement Global bestanden, als auch solche, die erst danach konzipiert und implementiert wurden. Schließlich wurde die Abdeckung der 5 Engagement-Global-internen Bereiche⁹ bei der Fallstudienauswahl berücksichtigt. Tabelle 1 stellt die Kriterien zusammenfassend dar.

Tabelle 1 Kriterien für die Auswahl der Fallstudien

Rang	Kriterium	Bedingung/Bemerkung*
1	Inanspruchnahme des ZPS	Nutzung zentraler Dienstleistungen: ja (n = 5), (noch) keine Nutzung (n = 18)
1	Grad der Vernetzung	annahmenbasierte Unterscheidung zwischen stärker ausgeprägter und weniger ausgeprägter Vernetzung
1	Alter der Programme	Unterscheidung zwischen vor der Gründung von Engagement Global bestehenden Programmen (n = 30) und nach der Gründung von Engagement Global entstandenen Programmen (n = 22)
2	Abdeckung aller Bereiche	entsprechend dem zum Auswahlzeitpunkt aktuellen Organigramm: Stabsbereich, Förderbereiche 1 bis 3, Zentralbereich

*Anmerkung: * Die unterschiedlichen n's bei der Inanspruchnahme des ZPS durch Programme und beim Alter der Programme erklären sich dadurch, dass nur eine begrenzte Zahl von Programmen, das heißt die Förder- und Weiterleitungsprogramme, sinnvollerweise die Unterstützung durch den ZPS in Anspruch nehmen könnte.*

Quelle: eigene Darstellung

Basierend auf der Analyse vorliegender Dokumente wurde entsprechend diesen Kriterien eine Auswahl vorgenommen, die in Tabelle 2 dargestellt wird. In Abschnitt 8.3 des Anhangs wird diese Auswahl näher erläutert.

⁹ Zum Zeitpunkt der Fallstudienauswahl bestand Engagement Global aus 3 Fachbereichen, dem Zentralbereich sowie dem Stabsbereich.

Tabelle 2 Charakteristika der ausgewählten Fälle für die Fallstudien

Name	Zusammenarbeit mit anderen Programmen	Alter	Inanspruchnahme ZPS	Abdeckung aller Engagement-Global-internen Bereiche
MMZ	stärker ausgeprägt	neu	nicht relevant	Stabsbereich
bengo	weniger ausgeprägt	bestehend	ja	Fachbereich 1 „Austauschprogramme, Förderung International“
FEB	weniger ausgeprägt	bestehend	ja	Fachbereich 2 „Bildungsprogramme, Förderung Inland“
GNK	weniger ausgeprägt	neu	nein	Fachbereich 3 „Servicestelle Kommunen in der Einen Welt“
ZPS	stärker ausgeprägt	neu	–	Zentralbereich

Quelle: eigene Darstellung

Im Prozess der Datenerhebung wurden nach einer Sichtung zentraler Programmdokumente die jeweiligen Programmverantwortlichen interviewt sowie Workshops mit den Programmmitarbeitenden organisiert. Darüber hinaus wurden bei den Fallstudien auch die Perspektiven der Zielgruppen der Programme beziehungsweise Dienstleistungen einbezogen. Zum einen wurden im Rahmen der Fallstudien zu bengo, FEB und GNK stichprobenartig Vertreter*innen aus der Zielgruppe in qualitativen Interviews befragt, wie nützlich sie Beratung und Förderung bewerten und wie zufrieden sie damit sind. Zum anderen wurden, soweit möglich, Ergebnisse aus dem Monitoringbericht genutzt, um Informationen zur Wahrnehmung der Programme beziehungsweise Dienstleistungen durch die Zielgruppen zu erhalten.

Gutachten zu zuwendungsrechtlichen Fragestellungen

Im Kontext der Analyse von Potenzialen zur Vereinfachung und Vereinheitlichung von Förderverfahren bei Engagement Global wurde ein Gutachten zur Klärung von 2 zuwendungsrechtlichen Fragen eingeholt (Battis und Gniechwitz, 2019), die sich bei der Auswertung der Fallstudien ergeben hatten. Dabei ging es zum einen um die Zulässigkeit einer Entscheidungskompetenz von Engagement Global als Erstempfängerin in einem zweistufigen Zuwendungsverhältnis und zum anderen um die zuwendungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Festsetzung von Eigenbeteiligungs- beziehungsweise Förderquoten.

Eingesetzte Methoden im Überblick

In Tabelle 3 wird im Überblick dargestellt, wie die unterschiedlichen Methoden in den zentralen Untersuchungsbereichen der Evaluierung eingesetzt und wie viele Personen jeweils angesprochen wurden. Dabei fokussiert Tabelle 3 auf die Anzahl der Erhebungen (die Zuordnung der angesprochenen Personen je nach Stakeholdergruppe erfolgt in Tabelle 9 in Abschnitt 8.2 des Anhangs).

Tabelle 3 Methodeneinsatz und Anzahl der Erhebungen nach Untersuchungsbereichen

	Interviews	Gruppen- diskussionen	Workshops	Online- befragung	Figuren- aufstellung*
Außenstellenana- lyse¹⁰	30 (34 Pers.)	20 (58 Pers.)			2 (6 Pers.)
Interviews mit zent- ralen Stakeholdern	31 (36 Pers.)		1 (3 Pers.)		
Fallstudien	59 (62 Pers.)	2 (6 Pers.)	10 (50 Pers.)		
Befragung von Mitarbeitenden				1 (357 Pers.)	
Analyse der Gesamtorganisation	18 (21 Pers.)	3 (13 Pers.)			3 (13 Pers.)
Gesamt	138 (153 Pers.)	23 (71 Pers.)	11 (53 Pers.)	1 (357 Pers.)	5 (19 Pers.)

Anmerkung: Einzelne Personen können an mehreren Erhebungen teilgenommen haben. * Jeweils in Fokusgruppendifkussionen integriert

Quelle: eigene Darstellung

1.2.3 Analyse der Außenstellen

Weitere Erhebungen erfolgten im Rahmen der Analyse der 6 Außenstellen von Engagement Global in Berlin, Düsseldorf, Hamburg, Leipzig, Mainz und Stuttgart. Ziel war es, die Rolle der Außenstellen, ihren Mehrwert, die Funktionalität ihrer Arbeitsprozesse sowie die Arbeitsteilung zwischen den Außenstellen und der Zentrale zu untersuchen. Dafür wurden in allen Außenstellen Informationen dazu erfasst, als wie funktional die Mitarbeitenden von Engagement Global und ihre Stakeholder die Aufgabenteilung einschätzen beziehungsweise welche Vorschläge sie für eine bessere Gestaltung haben. Daneben wurde auch die Komplementarität der Programme und Dienstleistungen der Außenstellen zu den Aktivitäten anderer Akteure untersucht.

Im Zuge der Analyse wurden die Verantwortlichen für die Außenstellen auf zentraler Ebene bei Engagement Global befragt. Zudem wurden in allen Außenstellen Interviews oder Workshops mit den Mitarbeitenden durchgeführt und ebenso zentrale Stakeholder befragt, insbesondere die lokal ansässigen Organisationen der Zivilgesellschaft (Eine-Welt-Landesnetzwerke), aber auch die Landesstellen für EZ als strategische Kooperationspartnerinnen sowie Vertreter*innen der jeweiligen Bundesländer. Im Rahmen eines Debriefings wurden die Analyseergebnisse unmittelbar nach Abschluss der Erhebungen vor Ort an die Teams in den Außenstellen zurückgespiegelt.

1.2.4 Qualitätssicherung

Die Evaluierung durchlief in allen Phasen einen internen und externen Qualitätssicherungsprozess. Im Rahmen der internen Qualitätssicherung trug das Evaluierungsteam dafür Sorge, dass Erhebungen, Analysen und Berichtslegung den internen Evaluierungsrichtlinien des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) entsprachen (s. www.deval.org/de/methoden-standards.html). Diese beinhalten auch die Standards für Evaluation der Gesellschaft für Evaluation e. V. (DeGEval, 2016). Die Einhaltung dieser

¹⁰ Die Außenstellenanalyse wurde bei dieser Tabelle bereits mitberücksichtigt, obwohl sie erst im folgenden Kapitel dargestellt wird.

Standards und die Qualität des Berichts wurden zudem durch eine DEval-interne Begutachtung (Peer-Review) gesichert. Die externe Qualitätssicherung gewährleisteten zusätzlich 2 wissenschaftliche Peer-Reviewer.

1.2.5 Referenzgruppe

Dem am DEval etablierten Vorgehen (DEval, 2018) entsprechend war die Einrichtung einer Referenzgruppe mit konsultativer Funktion ein zentraler Bestandteil des Evaluierungsprozesses. Die Referenzgruppe bestand aus den relevanten Stakeholdern der Evaluierung und spielte für die fachliche Qualität, die logistische Unterstützung und die Nutzung der Ergebnisse einer DEval-Evaluierung eine wichtige Rolle. Dabei blieb die Unabhängigkeit der Evaluierung zu jedem Zeitpunkt gewahrt.

1.2.6 Limitationen des methodischen Vorgehens

Eine Herausforderung der Evaluierung lag darin, die für Engagement Global und ihre Arbeit gültigen Ziele zu identifizieren. Das Evaluierungsteam entschied sich dafür, im Rahmen der Klärungsphase festzustellen, welche Ziele aus Sicht der Stakeholder im Fokus der Evaluierung stehen sollten. Aus diesen Vorstellungen und den in den verschiedenen Dokumenten formulierten Zielen wurden in weiterer Folge Themen- beziehungsweise Zielbereiche abgeleitet. Dies bedeutete, dass für die Untersuchung der Zielerreichung nicht einfach ein Abgleich des aktuellen Stands mit zuvor definierten Zielformulierungen durchgeführt wurde – nicht zuletzt auch, weil ein solches Vorgehen aufgrund der sich dynamisch verändernden Rahmenbedingungen zum Teil nicht nachvollziehbar gewesen wäre.

Beispielsweise hat sich das Portfolio und die Organisations- und Institutionenlandschaft, in der sich Engagement Global bewegt, so stark ausdifferenziert beziehungsweise verändert, dass ein Abgleich der Situation zum Untersuchungszeitpunkt mit dem 2012 formulierten Ziel, die Zahl der Engagierten bis 2017 von 1 auf 2 Millionen zu steigern (BMZ, 2012), wenig aussagekräftig erschienen wäre. Stattdessen standen – im Sinne des Lernens und der institutionellen Weiterentwicklung – breiter formulierte Zielbereiche, beispielsweise das Schaffen von Synergien zwischen Programmen und Dienstleistungen von Engagement Global, im Fokus der Evaluierung. Da dafür eine rein quantitative Betrachtung zu kurz gegriffen hätte, diente die systemische Perspektiventriangulation als Basis für eine Bewertung der Zielerreichung und Wirksamkeit in den jeweiligen Zielbereichen.

Die Diversität des Portfolios von Engagement Global und die damit beschränkte Möglichkeit, alle Teilaspekte der Organisation zu betrachten, stellte eine große Herausforderung für die Erhebung und die Analyse von Daten dar. Die Programme und Dienstleistungen unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihres Umfangs, sondern ebenso im Hinblick auf die Programmtypen. Diese variieren zwischen von Engagement Global selbst durchgeführten Programmen/Dienstleistungen und solchen, in denen Zielgruppen finanziell gefördert werden, wobei diese von privaten Trägern über Kommunen bis hin zu einzelnen Engagierten reichen. Diese Vielfalt barg das Risiko, sich in den spezifischen Besonderheiten der einzelnen Programme und Dienstleistungen zu verlieren und wenig übertragbare Ergebnisse zu generieren.

Indem der Fokus möglichst konsequent auf den organisatorischen Gesamtkontext von Engagement Global und seinen Nutzen für die unterschiedlichen Programme und Dienstleistungen gelegt wurde, sollte diesem Risiko angemessen begegnet werden. Zugleich war eine punktuelle Vertiefung im Rahmen der Fallstudien notwendig, um die Interaktion zwischen Gesamtorganisation und Einzelprogrammen am Beispiel verstehen zu können. Entsprechend dem Fokus der Evaluierung auf der übergeordneten institutionellen Ebene von Engagement Global war es nicht das Ziel, Wirkungen auf Programm- beziehungsweise Dienstleistungsebene zu erfassen.

1.3 Engagement Global: relevante Kontextbedingungen und deren Veränderungen

In diesem Abschnitt werden relevante Kontextbedingungen und deren Veränderungen dargestellt. Dabei wird zunächst die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements in der Entwicklungspolitik analysiert, wobei auch der übergreifende Bezug zum bürgerschaftlichen Engagement hergestellt wird. In einem nächsten Schritt wird Engagement Global als zentrale Förderorganisation für entwicklungspolitisches bürgerschaftli-

ches Engagement in der EZ-Architektur verortet. In den beiden folgenden Abschnitten werden Kontextbedingungen angesprochen, die die entwicklungspolitische Inlandsarbeit grundlegend verändert haben: die Agenda 2030 mit ihren 17 Nachhaltigkeitszielen sowie die – vor allem seit 2015 – zentrale Thematik „Flucht und Migration“.

1.3.1 Bürgerschaftliches Engagement in der Entwicklungspolitik

Für diese Evaluierung wird folgende verbreitete Definition entwicklungspolitischen bürgerschaftlichen Engagements zugrunde gelegt: „Jedes Engagement, also auch das entwicklungspolitische, zeichnet sich durch Freiwilligkeit, Gemeinwohlorientierung und fehlende Gewinnabsicht aus; es findet im öffentlichen Raum statt. Entwicklungspolitisches [bürgerschaftliches] Engagement ist individuelles oder gemeinsames Handeln, das sich am Leitbild der global nachhaltigen Entwicklung, Verantwortung in der globalisierten Welt und den allgemeinen Menschenrechten orientiert. Es setzt sich für die Verbesserung der Situation von Menschen in Entwicklungsländern sowie für die ebenfalls erforderlichen Veränderungen in Industrieländern ein“ (BMZ, 2015, S. 6). Wenn im Folgenden von „entwicklungspolitischem bürgerschaftlichem Engagement“ die Rede ist, dann sind die in diesem Bereich aktiven Nichtregierungsorganisationen (NROs), die organisierte Zivilgesellschaft sowie die Kommunen als Akteure mit eingeschlossen.

Zum übergeordneten Verständnis von bürgerschaftlichem Engagement sei hier auf den zweiten Engagementbericht der zuständigen Sachverständigenkommission der Bundesregierung verwiesen (s. Kasten 1).

Kasten 1 Zum Verständnis von bürgerschaftlichem Engagement

Im zweiten Engagementbericht rückt die Sachverständigenkommission von ihrer eigenen Definition und dem Begriff „bürgerschaftliches Engagement“ ab, den sie als „recht eng gefasst“ bezeichnet. Sie entscheidet sich „für ein weites Verständnis von Engagement, das die Vielfalt gesellschaftlicher Verantwortungsübernahme im Kleinen wie im Großen in den Blick nimmt“. Der Begriff „Engagement“, so führt die Kommission aus, „lässt Raum für eine große Vielfalt von Formen und Kategorien“ (BMFSFJ, 2016, S. 77). Die Vielfalt beschreibt die Kommission in 6 Achsen, innerhalb derer es viele Mischformen gebe:

1. „Freiwilligenarbeit im Sinne praktischen Tuns und (demokratischer) Mitsprache und Dialog: Praktisches Tun im Einsatz zum Beispiel für Sport, Kultur, Umwelt oder Engagement mit einem engeren Bezug zu Politik, durch Protest oder diskursive Aushandlungsprozesse in politischen Ämtern.
2. Bewahrung und Innovation: Engagement steht einerseits für den Reichtum und die Bestandskraft kultureller Muster und Orientierungen, die für unsere Gesellschaft prägend sind, andererseits für Aufbruchs- und Reformbewegungen sowie Utopien gesellschaftlicher Veränderungen.
3. Formell organisiertes und informelles Engagement: Aktivitäten sind in Vereinen verortet oder auch in lockeren Netzwerken mit unverbindlichen Strukturen.
4. Bridging und Bonding: Auf der einen Seite auf Integration und Teilhabe gerichtetes Engagement für von Ausgrenzung bedrohte oder fremde Menschen oder ein Engagement, das sich ganz wesentlich auf die eigene gesellschaftliche Gruppe bezieht.
5. Geselligkeit und Zweckorientierung: Stehen soziales Miteinander und Pflege von Kontakt im Mittelpunkt oder wird ein inhaltliches Ziel und ein sachlicher Zweck verfolgt?
6. Selbstorganisation/Selbsthilfe und professionalisierte Organisationen: Engagement mit einem Schwerpunkt auf gemeinschaftlicher Kooperation oder Engagement in klaren und formalisierten, professionellen Strukturen, in die Engagierte eingebunden werden“ (BMFSFJ, 2016, S. 78, Rechtschreibung im Original).

Auf Basis dieses breiten Verständnisses von bürgerschaftlichem Engagement ergibt sich durch den entwicklungspolitischen Fokus eine Einschränkung hinsichtlich der Vielfalt von Formen und Kategorien. So spielen zum Beispiel „Bonding“ oder „Geselligkeit“ im entwicklungspolitischen Kontext nur eine nachgeordnete Rolle. Stattdessen ist entwicklungspolitisches Engagement per definitionem auf benachteiligte „fremde Menschen“ (BMFSFJ, 2016, S. 78) ausgerichtet, und die Zweckorientierung im Sinne der „Verbesserung der Situation von Menschen in Entwicklungsländern“ (BMZ, 2015, S. 6) ist ebenfalls in der relevanten Definition vorgegeben.

Betrachtet man die unterschiedlichen Formen des Engagements im entwicklungspolitischen Bereich genauer, lässt sich organisationsgebundenes und organisationsbezogenes Engagement unterscheiden. Ersteres ist auf Inhalte beziehungsweise Angebote der jeweiligen Organisation bezogen, während Letzteres sich auf die Organisation selbst bezieht, das heißt, das Engagement orientiert sich an den Zielen einer Organisation insgesamt und nicht nur – wie bei organisationsgebundenem Engagement – an einzelnen Aktivitäten beziehungsweise Aktivitätsbereichen. Ein weiterer wichtiger Bereich ist das organisationsungebundene Engagement, das typischerweise seinen Ausdruck in Zeit, Geld- oder Sachspenden findet. Blome und Priller (2013) weisen darauf hin, dass die realen Formen von Engagement sehr unterschiedlich ausgeprägt seien, da es ganz unterschiedliche Vorstellungen darüber gebe, wie die Lebenssituation von Menschen in Ländern des globalen Südens verbessert werden könne. Dies verweist auf die Bedeutung von wertebasiertem Handeln, das entwicklungspolitischem Engagement zugrunde liegt.

Der Anteil des entwicklungspolitischen Felds am Aktivitätsspektrum aller gemeinnützigen Organisationen ist gering, wie verschiedene Untersuchungen zeigen. In einer 2011/2012 vom Wissenschaftszentrum Berlin durchgeführten Erhebung, bei der mehr als 3.000 der 12.000 befragten gemeinnützigen Organisationen antworteten, nannten gerade einmal 218 (7 Prozent) internationale Aktivitäten (Menschenrechte, EZ, fairer Handel) als Haupt- oder Nebentätigkeitsfeld (Schmeißer et al., 2013, S. 5). Priemer et al. (2017, S. 14) kommen im Survey Zivilgesellschaft in Zahlen (ZiviZ) für das Handlungsfeld „internationale Solidarität“ (Fair-Trade-Vereinigungen und Organisationen der EZ) gar nur auf einen Anteil von 3 Prozent an allen zivilgesellschaftlichen Organisationen¹¹.

Betrachtet man die Bedeutung von ehrenamtlichem Engagement, so ist der Anteil der Organisationen mit ehrenamtlichem Engagement bei den international tätigen Organisationen mit 90 Prozent leicht höher als im Dritten Sektor, wo der Anteil bei 83 Prozent liegt. 65 Prozent der international tätigen Organisationen und 73 Prozent derer mit internationaler Haupttätigkeit stimmten der Aussage zu, dass ehrenamtlich Engagierte die Existenz der Organisation sichern würden. Es gibt zudem Anhaltspunkte dafür, dass sich das Engagement im Handlungsfeld „internationale Solidarität“ insgesamt verstärkt hat. Priemer et al. (2017) konstatieren diese Zunahme im Handlungsfeld „Entwicklungspolitik“. Angesichts der Tatsache, dass die eingesetzten Fördermittel im Zuständigkeitsbereich des BMZ gestiegen sind (vgl. dazu Abschnitt 1.4), wäre es auch irritierend gewesen, hätten die zusätzlichen Fördergelder keine Resonanz gehabt. 36 Prozent der befragten Organisationen im Handlungsfeld „internationale Solidarität“ gaben an, dass sie von 2012 bis 2017 mehr freiwillig Engagierte gewinnen konnten. Damit hat dieses Feld den höchsten Zuwachs von allen Engagementfeldern (Priemer et al., 2017, S. 18).

Im Rahmen der vom DEval durchgeführten Befragung „Meinungsmonitor Entwicklungspolitik 2018“ (Schneider et al., 2018) wurden Fragen zur Engagementbereitschaft mit Fragen zum Stellenwert der nachhaltigen Entwicklungsziele verknüpft (s. dazu auch Abschnitt 1.3.4). Dabei zeigt sich, dass einerseits das Wissen über die Nachhaltigkeitsziele mit einem Bekanntheitsgrad von unter 50 Prozent 2017 (weniger als 10 Prozent haben eine detailliertere inhaltliche Kenntnis) weniger verbreitet ist als erwartet; andererseits ist die Bewertung der eigenen Selbstwirksamkeit ein entscheidender Faktor auf dem Weg von Engagementbereitschaft zu tatsächlichem Engagement. Diese Selbstwirksamkeit kommt darin zum Ausdruck, dass sich Bürgerinnen und Bürger für unterschiedliche Engagementformen entscheiden. So sagten 5 Prozent, dass sie eine ehrenamtliche Tätigkeit im Inland wahrnehmen würden, 18 Prozent gaben an, im letzten Jahr gespendet zu haben, und 23 Prozent erklärten, gezielte Konsumentscheidungen getroffen zu haben, um auf globale Entwicklung und Armut einzuwirken.

Betrachtet man in einem nächsten Schritt, welche verschiedenen Akteursgruppen im entwicklungspolitischen Bereich aktiv sind, so sind es nach Blome und Priller (2013) zunächst die zivilgesellschaftlichen Akteure, die sich auf unterschiedlichen Ebenen (kommunal, regional, national, international) entwicklungspolitisch engagieren und ein breites Spektrum von formellen Organisationen bis hin zu eher informellen Zusammen-

¹¹ Bei dieser Betrachtung ist der Wirkungskreis einer Organisation nur von nachgeordneter Bedeutung.

schlüssen abdecken (Schmeißer et al., 2013). Hinzu kommen die staatlichen und nicht staatlichen Organisationen, die entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement unterstützen, wie das BMZ, das seine Fördermaßnahmen über Engagement Global umsetzt, die kirchlichen Entwicklungsdienste oder die Eine-Welt-Netzwerke. Als weitere Gruppen sind die Länder, die Kommunen und Wirtschaftsverbände anzuführen, die spezifische Unterstützungsangebote für entwicklungspolitisches Engagement anbieten und sich selbst engagieren (Blome und Priller, 2013).

1.3.2 Veränderungen in der deutschen EZ-Architektur

Mit Blick auf die vergangene Dekade stellt die sogenannte Vorfeldreform der deutschen EZ im Jahr 2011 die umfassendste Veränderung in der deutschen EZ-Architektur dar. Das zentrale Element dieser Reform bildet die Fusion der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), des Deutschen Entwicklungsdiensts (DED) und der Internationalen Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt) zur Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), während die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) (insbesondere die Kreditanstalt für Wiederaufbau [KfW-Entwicklungsbank]) ausgeklammert blieb (Rauch, 2015). Im Rahmen der Vorfeldreform wurden 2012 ebenso Engagement Global und das DEval gegründet.

Mit der als gemeinnütziger GmbH organisierten Engagement Global wollte das BMZ das bürgerschaftliche (inklusive zivilgesellschaftliche und kommunale) Engagement in der Entwicklungspolitik fördern. Dafür wurde ein gemeinsames organisatorisches Dach für Programme und Einrichtungen geschaffen, die teilweise bereits vorher in unterschiedlicher Trägerschaft bestanden. So wurde zum Beispiel die Beratungsstelle bengo aus der Trägerschaft des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbands (DPWV) in Engagement Global überführt; die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) und das FEB waren zuvor bei InWEnt, das Programm BtE beim DED angesiedelt, und der Senior Experten Service (SES) wurde über die GTZ/GIZ gefördert. Bei der Fusion von GTZ, DED und InWEnt war somit der Leitgedanke, Programme zur Förderung der Zivilgesellschaft, sei es im Inland oder im Ausland, soweit wie möglich unter einem gemeinsamen organisatorischen Dach zu bündeln (BMZ, 2010).

Dabei präferierte das BMZ den Zuwendungsmodus, der bereits bei den vor der Gründung von Engagement Global von InWEnt beziehungsweise vom DED durchgeführten Programmen angewendet wurde. Von der theoretisch denkbaren Option, Engagement Global als Durchführungsorganisation im Auftragsverfahren zu etablieren, wurde Abstand genommen. Die Bundesregierung entschied zudem, Engagement Global in rein staatlicher Trägerschaft zu gründen. Dies hatte Implikationen für das Verhältnis zwischen der Zivilgesellschaft und Engagement Global (s. dazu Abschnitt 1.4).

Unter dem Dach von Engagement Global wurden darüber hinaus neue Programme und Einrichtungen geschaffen, insbesondere die MMZ als zentrale Anlaufstelle für entwicklungspolitisch Engagierte und zu einem späteren Zeitpunkt das Programm zur Förderung entwicklungspolitischer Qualifizierungsmaßnahmen (PFQ, 2015) sowie die Koordinierungsstelle Deutsch-Afrikanische Jugendinitiative (DAJ, 2016) (s. dazu Abschnitt 1.4).

Auch wenn Engagement Global formal nicht den Status einer Durchführungsorganisation hat, spielt sie hinsichtlich der Förderung des BMZ für die Zivilgesellschaft faktisch die Rolle einer Durchführungsorganisation¹². Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass es für bestimmte Kategorien von zivilgesellschaftlichen Organisationen Fördermittel mit spezifischen Konditionen gibt, die mit einem entsprechenden Haushaltstitel hinterlegt sind. Das betrifft die Kirchen, die politischen Stiftungen und die sogenannten Sozialstrukturträger.

Im Sinne einer kohärenten EZ-Architektur stellt sich die Frage, wie die Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Durchführungsorganisationen geregelt ist. Hier ergibt sich Regelungsbedarf dadurch, dass sich Rollen

¹² So wird Engagement Global im siebten entwicklungspolitischen Bericht der Bundesregierung als Durchführungsorganisation bezeichnet (BMZ, 2017). In den Materialien 242 (S. 32) geschieht das ebenfalls. Engagement Global steht dort gleichberechtigt neben GIZ und KfW, während die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) und die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) nur unter der Kategorie „weitere DO“ erwähnt werden. Die BMZ-Website nennt allerdings unter dem Stichwort „Durchführungsorganisationen“ Engagement Global nicht (zugegriffen 04.11.2019).

und Aufgabenbereiche nicht eindeutig trennen lassen. So ist Engagement Global zum Beispiel bei bestimmten Programmen im Bereich „Austausch und Entsendung“ auf die Zusammenarbeit mit den Länderbüros der GIZ angewiesen, weil sie über keine eigene Außenstruktur in Partnerländern verfügt. Dies gilt auch für den Bereich der kommunalen EZ, zum Beispiel beim Fachkräfteeinsatz in Kommunen im globalen Süden. Bei der entwicklungspolitischen Inlandsarbeit, bei der das Mandat von Engagement Global eindeutiger ist, wird die Grenzziehung zum Aufgabenbereich der GIZ dadurch erschwert, dass Letztere Aufträge vom BMZ bekommt, die teilweise zu Überschneidungen führen, wie in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern oder bei Aufträgen von anderen Ressorts. Hier ist vor allem die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung zu erwähnen¹³, bei der durch die Unterstützung der sogenannten Regionalen Netzstellen Nachhaltigkeitsstrategien (RENN) Überschneidungen mit der Arbeit von Engagement Global bestehen. Diese ergeben sich dadurch, dass die RENN-Stellen als regional organisierte Informations- und Aktionsplattformen für nachhaltige Entwicklung teilweise dieselben Zielgruppen ansprechen wie Engagement Global. Schließlich soll hier beispielhaft die Förderung privater Träger Erwähnung finden. Hier gibt es für größere deutsche NROs die Möglichkeit, direkt als Unterauftragnehmer in bilateralen GIZ-Programmen zu agieren, anstatt einen Antrag bei bengo zu stellen¹⁴ (s. dazu auch Abschnitt 4.1.1).

Veränderungen in der EZ-Architektur haben sich auch dadurch ergeben, dass Länder und Kommunen eine aktivere Rolle in Bezug auf die entwicklungspolitische Arbeit im Inland ebenso wie im globalen Süden spielen. Die Bundesländer haben eigene Konzepte und Mittel zur Förderung entwicklungspolitischen Engagements, einschließlich der entwicklungspolitischen Inlandsarbeit. Die Bedeutung der EZ für die Bundesländer wurde immer wieder in Beschlüssen der Ministerpräsidentenkonferenzen bestätigt. Sie beteiligen sich am Bund-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit. Einige Bundesländer haben eigene Partnerschaften mit Ländern des globalen Südens, so Nordrhein-Westfalen mit Ghana, Rheinland-Pfalz mit Ruanda, Baden-Württemberg mit Burundi und Niedersachsen mit Tansania (Deutsche Länder, ohne Datum). Die Bundesländer finanzieren in unterschiedlicher Weise und in unterschiedlichem Ausmaß die entwicklungspolitische Auslandsarbeit und die Bildungsarbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen im Inland. So verwaltet die Stiftung Nord-Süd-Brücken Mittel eines Förderprogramms des Landes Sachsen für Auslandsprojekte sächsischer NROs und weitere Länderprogramme. In Baden-Württemberg werden Mittel über die Stiftung Entwicklungszusammenarbeit vergeben (Stiftung Entwicklungszusammenarbeit Baden-Württemberg, 2020).

Die Länder unterstützen ebenfalls die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Kommunen des globalen Nordens und des globalen Südens¹⁵. Mit der Einrichtung eines eigenen Haushaltstitels (2013) bekam dieser Förderbereich auch auf Bundesebene einen deutlich höheren Stellenwert (Engagement Global, 2016b, S. 50 ff.). Dies fand seinen Niederschlag in der Zahl der engagierten Kommunen, den steigenden Fördervolumina, aber auch der zunehmenden Diversität der Förderangebote für Kommunen. Durch deren zunehmend aktive Rolle in der Erreichung der Nachhaltigkeitsziele wurde dieser Förderbereich zusätzlich dynamisiert. Entsprechend wird sich eine anschließende DEval-Evaluierung mit dem Bereich „Kommunale Entwicklungspolitik“ und der relevanten Arbeit der SKEW befassen (DEval, 2020).

1.3.3 Agenda 2030

Mit der Agenda 2030 (Vereinte Nationen, 2015) erhielt die Welt eine neue Orientierung und einen neuen strategischen Rahmen für ihre Entwicklungsanstrengungen. Die „Ziele und Zielvorgaben [der Agenda 2030] sind universell und betreffen die ganze Welt, die entwickelten Länder wie die Entwicklungsländer. Sie sind integriert und unteilbar und tragen den drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung in ausgewogener Weise Rechnung“ (Vereinte Nationen, 2015, S. 3). Damit spielen in Bezug auf die Erreichung der weltweit

¹³ Die GIZ hat vom Bundeskanzleramt einen entsprechenden Auftrag zur Unterstützung der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie bekommen (Rat für Nachhaltige Entwicklung, 2019).

¹⁴ Der Anreiz für NROs liegt hier darin, dass der Zugang zu Fördermitteln einfacher ist. Allerdings bedingt der Status als Unterauftragnehmer einen geringeren Handlungsspielraum im Vergleich zum Status eines privaten Trägers, der Fördermittel von bengo umsetzt.

¹⁵ Hier sei als Quelle auf das Informationsportal „Deutsche Länder in der Entwicklungspolitik“ (<https://ez-der-laender.de/>) verwiesen.

relevanten nachhaltigen Entwicklungsziele nicht nur „traditionelle“ entwicklungspolitische Akteure, sondern auch Akteure aus allen anderen gesellschaftlichen Handlungsfeldern eine bedeutende Rolle.

Neben den Zielen und Unterzielen sowie den sich entwickelnden Indikatoren (United Nations, 2019) enthält die Agenda gleichfalls zentrale Prinzipien. Dazu zählen:

- die zu erreichende Kohärenz der verschiedenen Maßnahmen (Vereinte Nationen, 2015, S. 29);
- das Konzept der Multi-Akteurs-Partnerschaften (Vereinte Nationen, 2015, S. 29), das im gemeinsamen Papier von BMZ und VENRO „SDGs erreichen – Zivilgesellschaft stärken“ (BMZ und VENRO, 2017) unter anderem durch die Betonung der Bedeutung von gesellschaftlichen Bündnissen und der Notwendigkeit von neuen Modalitäten der Zusammenarbeit seinen Niederschlag gefunden hat;
- das Prinzip, niemanden zurückzulassen: „leave no-one behind“ (Vereinte Nationen, 2015, S. 3). Gerade auch benachteiligte Gruppen sollen an der nachhaltigen Entwicklung partizipieren.

Die Prinzipien der Agenda 2030 haben konsequenterweise Eingang in die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (BMZ, 2018a) gefunden. Besonders betont das BMZ dabei die Verbindung zwischen der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele in Deutschland und der Zusammenarbeit mit Partnern im globalen Süden: „Das BMZ setzt durch verstärkte Kooperation mit Nachhaltigkeitspartnern aus der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft die Nachhaltigkeitsstrategie in Deutschland um. Es geht mit Partnerländern voran, indem es die Nachhaltigkeitspolitik in Partnerländern unterstützt, seine entwicklungspolitischen Verfahren fit für die Agenda macht und erfolgreiche Ansätze in Wert setzt“ (BMZ, 2018a, S. 2). Daraus ergeben sich direkte Implikationen für die Arbeit von Engagement Global.

Insbesondere sehen BMZ und VENRO in einem gemeinsamen Positionspapier „ein neues Verständnis von Entwicklungspolitik, das gesellschaftliche Veränderungsprozesse voranbringen möchte. BMZ und Zivilgesellschaft setzen sich für ein neues Bewusstsein globaler Zusammenhänge in allen Politikbereichen und für konkrete Veränderungen des Handelns von Konsument*innen und Produzent*innen ein“ (BMZ und VENRO, 2017, S. 2). Dies habe ebenso Folgen für die Mittelausstattung: „Der neue Stellenwert der Zivilgesellschaft in der deutschen Entwicklungspolitik und damit auch eine andere finanzielle Größenordnung in der Zusammenarbeit mit dem BMZ [muss] kraftvoll weiter vorangetrieben werden“ (BMZ und VENRO, 2017, S. 4)¹⁶.

Die Aktivitäten von Engagement Global, die auf der Basis von Zuwendungen des BMZ durchgeführt werden, ordnen sich in die Bemühungen ein, die Agenda 2030 und ihre 17 Nachhaltigkeitsziele bekannt zu machen und umzusetzen. Dabei muss aktivitäts- beziehungsweise programmbezogen immer der explizite Bezug zur Agenda 2030 und zu den jeweils relevanten Nachhaltigkeitszielen hergestellt werden. Wesentliche Zielgruppen sind die Zivilgesellschaft und die Kommunen (Dok. 25).

1.3.4 Flucht und Migration

Die Thematik „Flucht und Migration“, die Anfang der 1990er-Jahre mit den durch die Jugoslawienkriege ausgelösten Fluchtbewegungen große Bedeutung erlangte, erreichte 2015 einen neuen Höhepunkt (BMFSFJ, 2016, S. 217 ff.). Die fluchtbedingte Migration wurde vor allem als humanitäre Herausforderung und als ein Thema der Integration – weniger im Kontext der EZ – diskutiert. In den kommunalen Flüchtlingsdialogen in Baden-Württemberg tauchen beispielsweise in der Evaluation (Brettschneider, 2018) und auf der Website www.fluechtlingsdialoge.de Themen der Heimatländer nicht auf. Ebenso wenig wird die Frage der Integration in der Literatur betont, und Bezüge zu den Herkunftsländern werden nachgeordnet behandelt (zum Beispiel Priemer et al., 2017, S. 34 ff.). Das gilt auch für den zweiten Engagementbericht, in dem das Engagement der Zivilgesellschaft für Integration analysiert wird, aber – über Europa hinaus – internationale Bezüge nicht aufgenommen werden (BMFSFJ, 2016, S. 79 f., 85 f., 217–231).

¹⁶ Dies wird im BMZ-Strategiepapier 455 (Entwicklungspolitik 2030) bekräftigt (BMZ, 2018b, S. 6).

Nichtsdestotrotz gab und gibt es viele Initiativen, die versuchen, entwicklungspolitische Aspekte in die Diskussion um Flucht und Migration einzubringen. Für Förderprogramme von entwicklungspolitischer Inlandsarbeit entstanden so neue Zielgruppen, was für die Arbeit von Engagement Global unmittelbare Relevanz besaß. In diesem Zusammenhang soll auf die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Flucht und Migration“ verwiesen werden, die sich 2015 aus Mitgliedern des Kuratoriums von Engagement Global konstituierte (s. dazu Abschnitt 3.4). Darin werden Potenziale beschrieben, die auf der Basis entwicklungspolitischer Erfahrungen in die Arbeit mit Geflüchteten eingebracht werden können (zum Beispiel Erfahrungen mit Empowerment und Partizipation, Anwendung eines Do-no-harm-Ansatzes in Bezug auf vulnerable Bevölkerungsgruppen, Erfahrung mit Projektarbeit in sich schnell verändernden Rahmenbedingungen; Dok. 31)¹⁷.

Gleichzeitig haben sich entwicklungspolitische Organisationen mehr in der Flüchtlingsarbeit engagiert. Wo es um die Förderung von Integration geht, ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge der erste Ansprechpartner. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die meisten der von Engagement Global geförderten Organisationen Mittel aus verschiedenen Finanzierungsquellen erhalten, insbesondere dann, wenn sie unterschiedliche Themenbereiche bearbeiten.

Migrant*innen können im entwicklungspolitischen Kontext eine wichtige Rolle spielen, weil sie eigene Expertise einbringen, als handelnde Subjekte Bilder verändern können und ihre Präsenz potenziell diskriminierendes Verhalten erschwert und Vorurteile abbaut (BfdW, 2019, S. 11 f.; Stiftung Nord-Süd-Brücken & Friends, 2018, S. 3 f.). So sind in den letzten Jahren zunehmend Migrant*innen in die entwicklungspolitische Bildungsarbeit einbezogen worden. Auch eine aktuelle Studie zur Wirkung von entwicklungspolitischer Inlandsarbeit bestätigt, dass Authentizität, ob von Migrant*innen oder durch Personen mit Erfahrung in Ländern des globalen Südens vermittelt, entwicklungspolitisches Lernen verbessert (Bergmüller et al., 2019). Bei einem Blick auf den Dritten Sektor insgesamt wird allerdings deutlich, dass nur 6 Prozent der Organisationen im Bereich „internationale Solidarität“ im ZiviZ-Survey 2017 angaben, in zunehmendem Maße Mitglieder mit Migrationshintergrund aufgenommen zu haben.

Hinsichtlich der Arbeit von Engagement Global ist festzustellen, dass sie sich auf Initiative des BMZ schon vor der „Fluchtkrise“ von 2015 bemühte, Migrant*innen und deren Organisationen mit ihren Programmen anzusprechen (BMZ, 2012). So hat das BMZ bereits 2014 eine Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren“ aufgelegt (BMZ, 2019), mit deren Mitteln auch private Träger im Rahmen der Arbeit von bengo gefördert werden. Das Gleiche gilt für das Programm Perspektive Heimat (Engagement Global, 2019a). Für die Inlandsarbeit wurden keine Sonderprogramme des BMZ geschaffen. Allerdings gilt es hier, die Bemühungen um die Einbindung von Flüchtlingen und Migrant*innen in die entwicklungspolitische Bildungsarbeit sowie in die verschiedenen Förder- und Kooperationsangebote der SKEW zu erwähnen (SKEW, 2020a, 2020b).

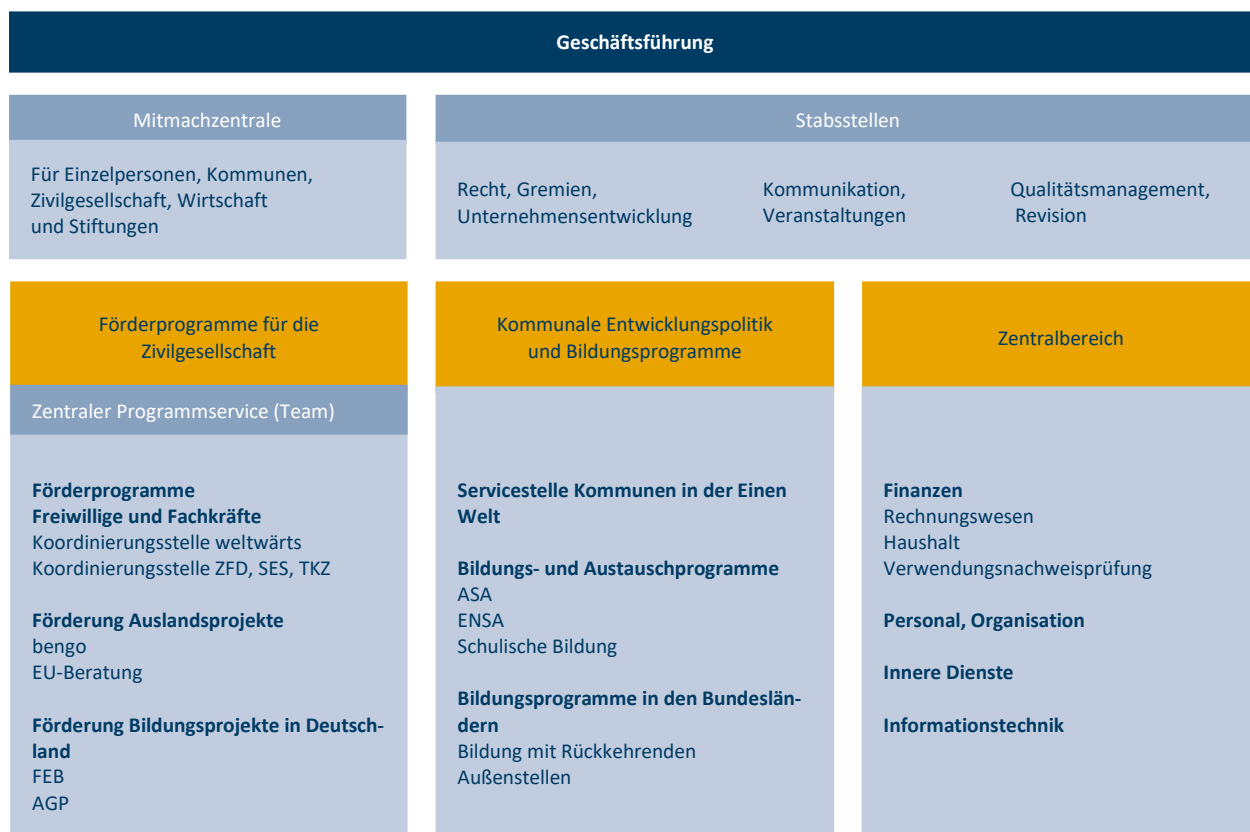
1.4 Entwicklung und Portfolio von Engagement Global im Überblick

Im Vorfeld der Gründung von Engagement Global 2012 wurden unterschiedliche Optionen für die Trägerschaft der zu schaffenden Servicestelle für Entwicklungsinitiativen diskutiert. Vonseiten der Zivilgesellschaft gab es den Vorschlag einer gemeinsamen Trägerschaft durch VENRO, den Arbeitskreis „Lernen und Helfen in Übersee“ (AKLHÜ) sowie den DPWV, wobei auch vorgeschlagen wurde, dass diese 3 Organisationen als Mitgesellschafter gemeinsam mit dem BMZ fungieren könnten (I 57, 61; VENRO, 2012a, S. 2 f.). Die Bundesregierung entschied schließlich, Engagement Global in rein staatlicher Trägerschaft zu gründen. Dies hatte Implikationen für das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Engagement Global, auf das weiter unten näher eingegangen wird.

¹⁷ Wie die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe für die weitere Arbeit von Engagement Global genutzt wurden, wird in Abschnitt 3.4 dargestellt.

Die organisationale Entwicklung von Engagement Global kann anschaulich gemacht werden, wenn das Organigramm aus den Anfangsjahren (Stand 02/2013; Abbildung 4) und jenes aus dem Jahr 2019 (Stand 01.11.2019) vergleichend betrachtet werden (Abbildung 5).

Abbildung 4 Organigramm von Engagement Global (Stand 02/2013)



Anmerkung: Darstellung des Organigramms ohne Personennamen und Standorte; TKZ = Transportkostenzuschuss, AGP = Aktionsgruppenprogramm, ENSA = Entwicklungspolitisches Schulaustauschprogramm
 Quellen: Engagement Global (2013a, 2013b)

Abbildung 5 Organigramm von Engagement Global (Stand 11/2019)

Geschäftsführung (GF)					
Stabsbereich (S)	Fachbereich 1 Austausch- und Entsendeprogramme (F1)	Fachbereich 2 Bildungsprogramme, Förde- rung Inlandsprojekte (F2)	Fachbereich 3 Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (F3)	Fachbereich 4 Förderung Auslandsprojekte – bengo (F4)	Zentralbereich (Z)
Mitmachzentrale (MMZ)	ZFD, SES, TKZ (F11)	Außenstellen (F21)	Mobilisierung kommunal (F31)	Asien (F41)	Finanzen (Z1)
Recht (S1)	Deutsch-Afrikanische Jugendinitiative (F12)	ENSA (F22)	Migration und Entwicklung (F32)	Afrika (F42)	Personal (Z2)
Kommunikation, Veranstaltungen (S2)	ASA (F13)	Schulische Bildung (F23)	Fairer Handel und Faire Beschaffung kommunal (F33)	Lateinamerika, Europa, Mittelmeer, Horn von Afrika (F43)	Innere Dienste (Z3)
Qualitätsmanagement, Revision (S3)	weltwärts (F14)	Bildung trifft Entwicklung (F24)	Kommunalpartnerschaften Länder und Regionen (F34)	Beratung zur entwicklungspolitischen Förderung der EU (F44)	Informationstechnik (Z4)
Zuwendungsprüfung (S4)		AGP, PFQ, programmüber- greifende Seminare (F25)	Global Nachhaltige Kommune (F35)	Nachweise, Wirkungen (F45)	Zentraler Programmservice (Z5)
		Förderprogramm Entwicklungspolitische Bildung (F26)	Kommunale Förderung (F36)	Übergreifende Fachbereichsaufgaben (F46)	Organisation, Personalentwicklung (Z6)
			Themenpartnerschaften und internationaler Fachaustausch kommunal (F37)		
			Übergreifende Fachbereichsaufgaben (F38)		

Anmerkung: Darstellung des Organigramms ohne Personennamen und Standorte

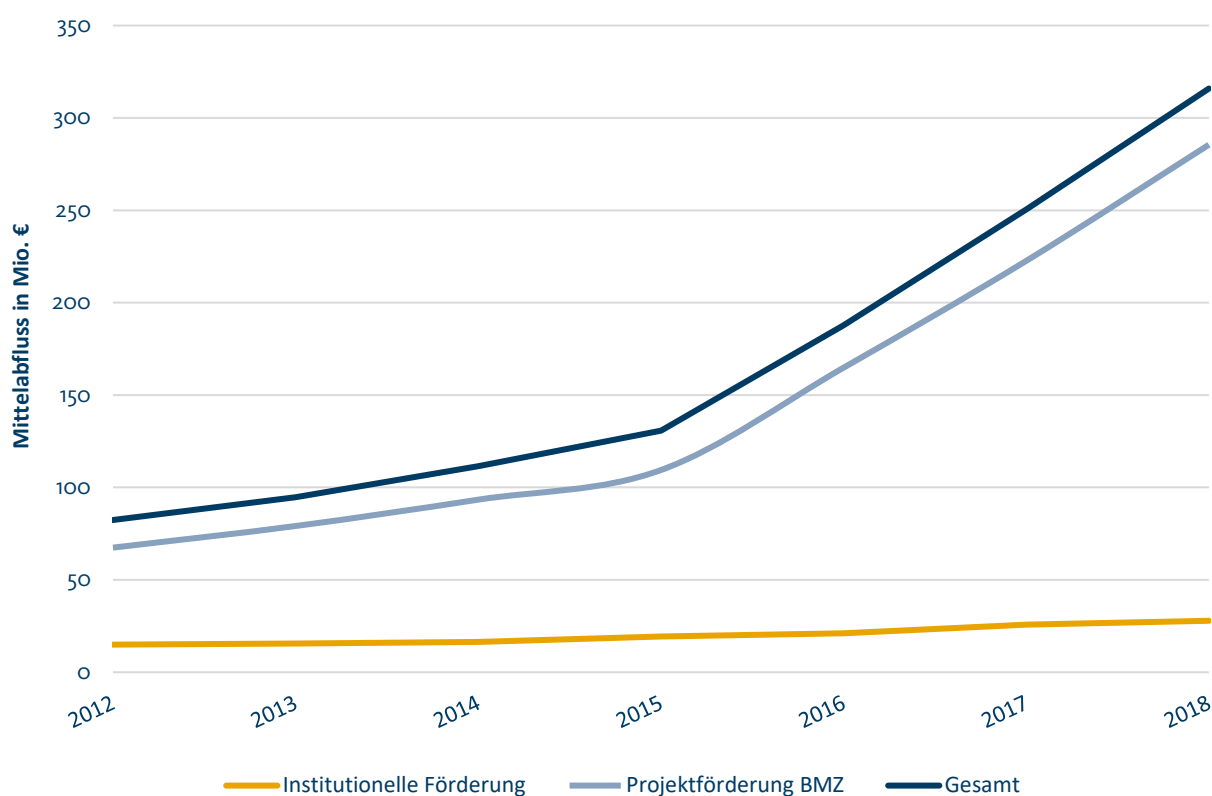
Quelle: Engagement Global (2019b)

Es fällt zunächst auf, dass es statt 2 Fachbereiche (plus Zentralbereich) inzwischen 4 (plus Stabs- und Zentralbereich) gibt und sich auch deren Zuschnitt deutlich verändert hat. Das Organigramm von Engagement Global von Februar 2013 ist aus 10 Abteilungen, 3 Stabsstellen sowie der Organisationseinheit MMZ aufgebaut. Das Organigramm vom November 2019 zeigt hingegen 31 Abteilungen und 4 Stabsstellen.

2 Faktoren haben entscheidend zu dieser Entwicklung beigetragen: erstens der starke Mittelaufwuchs vor allem in der Förderung privater Träger und zweitens die zunehmende Bedeutung der kommunalen EZ. So wurde die kommunale Entwicklungspolitik 2017 durch die Schaffung eines eigenen Bereichs aufgewertet, was 2019 auch für die Förderung privater Träger (bengo) erfolgte. Die Implikationen für den Zuschnitt der beiden verbleibenden Fachbereiche stellen sich so dar, dass der Fachbereich 1 sich inzwischen auf alle Programme im Zusammenhang mit Austausch und Entsendung konzentriert, während im Fachbereich 2 alle Programme mit Bezug zu schulischer und außerschulischer entwicklungspolitischer Bildungsarbeit gebündelt werden. 2013 waren im Fachbereich 1 noch die Programme vereinigt, die sich an die Zivilgesellschaft richteten und Weiterleitungscharakter hatten, während in Fachbereich 2 insbesondere die eigenständig durchgeführten Programme konzentriert waren.

Die vergleichende Betrachtung macht ebenfalls deutlich, dass Engagement Global seit ihrer Gründung stetig mehr Mittel in Form von Zuwendungen zur Verfügung stehen (s. Abbildung 6). Dies ging mit einem entsprechenden Personalaufwuchs einher, um die zunehmenden Aufgaben bewältigen zu können.

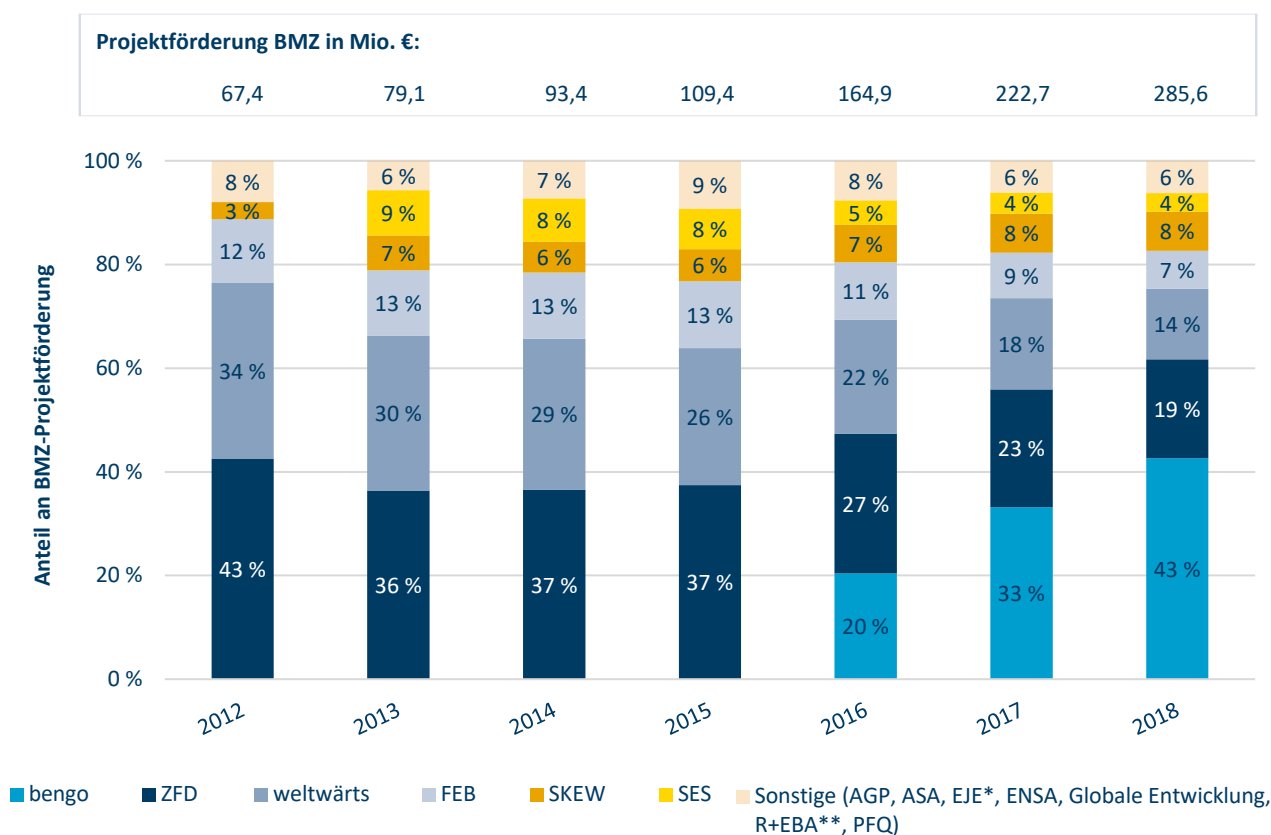
Abbildung 6 Entwicklung der Projektförderung, der institutionellen Förderung und der Gesamtförderung von Engagement Global



Quellen: eigene Darstellung auf der Grundlage von Engagement Global (2015, 2016c, 2017a, 2017b, 2018a, 2019c, 2019d); Dok. 97

Die Zuwendungen des BMZ (Projektförderung und institutionelle Förderung) stiegen von 82 Millionen Euro 2012 (Dok. 97) auf 313 Millionen Euro im Jahr 2018 (Engagement Global, 2019c)¹⁸. Betrachtet man die beiden Bereiche „kommunale EZ“ und „Förderung privater Träger“, so lässt sich ein besonders deutlicher Mittelzuwachs beobachten. Die Mittel für die Förderung von Kommunen haben sich verzehnfacht: von circa 2,2 Millionen Euro im Jahr 2012 (Dok. 97) auf nahezu 22 Millionen Euro 2018 (Engagement Global, 2019c). Bei der Förderung privater Träger durch bengo gab es eine Zunahme um 90 Millionen Euro, von 63 Millionen Euro 2012¹⁹ auf 153 Millionen Euro 2018 (Engagement Global, 2019d, S. 29). Sechs Programme machten 2018 94 Prozent des gesamten Mittelabflusses der BMZ-Projektförderung aus. In absteigender Reihenfolge sind dies: bengo, ZFD, ww, SKEW, FEB und SES (s. Abbildung 7).

Abbildung 7 Anteil der Mittelabflüsse am gesamten Projektfördervolumen des BMZ nach Förderprogrammen



Anmerkung: * EJE = Förderprogramm für das Europäische Jahr für Entwicklung ** R+EBA = Rückkehrer- und entwicklungspolitische Bildungsarbeit

Quellen: eigene Darstellung auf der Grundlage von Engagement Global (2015, 2016c, 2017a, 2017b, 2018a, 2019c, 2019d); Dok. 97

¹⁸ Da der Jahresabschluss 2019 von Engagement Global im Zeitraum der Berichtsabfassung noch nicht in veröffentlichter Form vorlag, wurden die letzten Zahlen von 2018 verwendet. Der Trend zur Zunahme der BMZ-Mittel hat sich 2019 nach SOLL-Zahlen fortgesetzt.

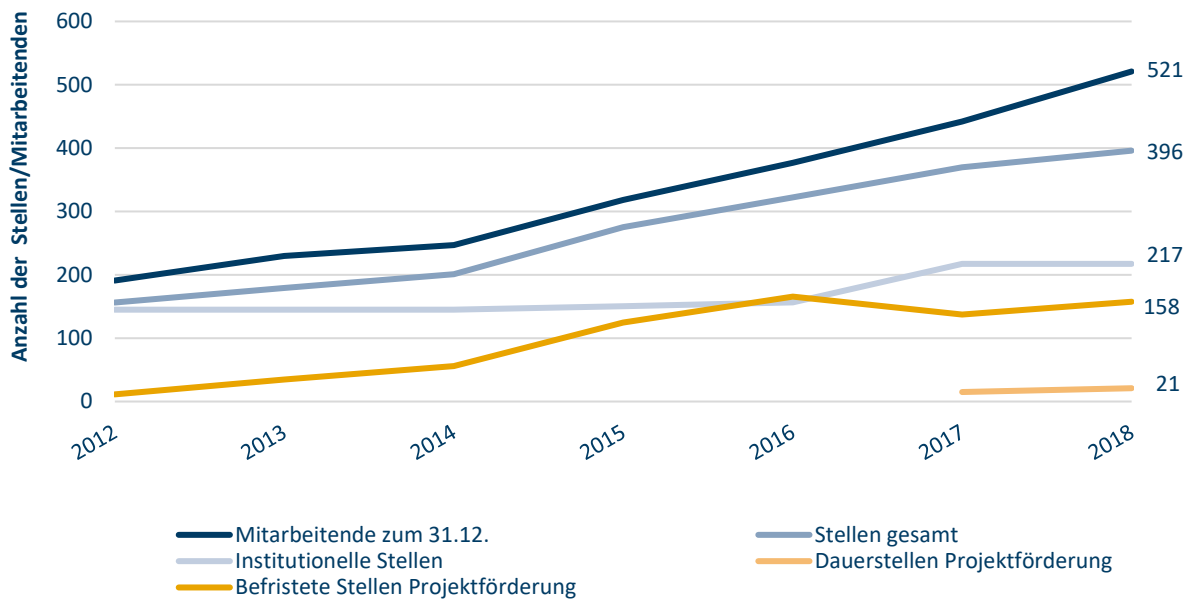
¹⁹ Hierbei muss berücksichtigt werden, dass bis 2016 die Mittelweiterleitung durch das zuständige BMZ-Referat erfolgte. Diese Aufgabe wurde ab 2016 an Engagement Global delegiert, wobei die Bewilligungsentscheidungen weiterhin dem BMZ oblagen.

Da bengo seit 2019 im eigenen Fachbereich 4 angesiedelt ist, ist dieser inzwischen der Bereich mit den meisten BMZ-Fördermitteln. Mittlerweile wurde bei bengo durch das BMZ die Bewilligung für Mittel von Kleinprojekten von Erst- und Folgeantragstellenden mit einem Fördervolumen von bis zu 50.000 Euro an die W. P. Schmitz-Stiftung (für die westdeutschen Bundesländer) sowie an die Stiftung Nord-Süd-Brücken (für die ostdeutschen Bundesländer und Berlin) ausgelagert. Vorher wurden von den beiden Stiftungen nur Erstanträge für Vorhaben bis zu einem Fördervolumen von 25.000 Euro administriert.

Engagement Global verwaltet im Wesentlichen Fördermittel zur Weiterleitung an Trägerorganisationen und setzt Mittel nur zu einem geringeren Anteil für eigene Projekte ein. Im Jahr 2018 wurden rund 90 Prozent der Fördermittel weitergeleitet und 10 Prozent für eigene sowie Kooperationsprojekte verwendet (Engagement Global, 2019e). Im gleichen Jahr flossen 73,6 Prozent der Fördermittel weiter ins Ausland (Engagement Global, 2019d, S. 28). Die Mittel verteilten sich in erster Linie auf die Förderprogramme bengo, ZFD und ww (Dok. 52).

Hinsichtlich des Fördervolumens überwiegt die mittelbare Auslandsprojektförderung von deutschen NROs und ihren ausländischen Partnern gegenüber der rein inlandsbezogenen Förderung. Die bisherige Unterscheidung zwischen Förder- beziehungsweise Mittelweiterleitungsprogrammen und eigenverantwortlich durchgeführten Programmen wird allerdings nach Angaben von Engagement Global zunehmend weniger trennscharf, da die letztgenannten Programme immer häufiger auch Mittelweiterleitungselemente enthalten und umgekehrt (Dok. 56, 98). Beispielhaft ist hier das SKEW-Programm, in dem sowohl eigenverantwortlich von Engagement Global durchgeführte als auch Weiterleitungsprogramme zusammengefasst sind. Die Modifikationen in der Programmgestaltung ändern jedoch nichts daran, dass Engagement Global primär Fördermittel an Trägerorganisationen weiterleitet.

Parallel zum Anstieg an finanziellen Mitteln kam es zu einer deutlichen Zunahme an Personal. Ende 2018 hatte Global Engagement 521 Mitarbeitende (aktive Mitarbeiter*innen ohne studentische Hilfskräfte; Engagement Global, 2019c), während es Ende 2012 191 waren (Engagement Global, 2013b). In Abbildung 8 wird der Personalaufwuchs im Zeitverlauf dargestellt. Gleichzeitig wird die Gesamtzahl der Stellen auf verschiedene Kategorien von Beschäftigten heruntergebrochen. Hierbei wird deutlich, dass die befristeten Stellen ab 2016 stark zugenommen haben. Um der dadurch bedingten unsicheren Beschäftigungssituation zu begegnen, richtete Engagement Global ab 2018 nach vorheriger Genehmigung durch das BMZ Dauerprojektstellen ein (s. dazu auch Abschnitt 2.3.1).

Abbildung 8 Entwicklung der Stellen und der Gesamtzahl an Mitarbeitenden*

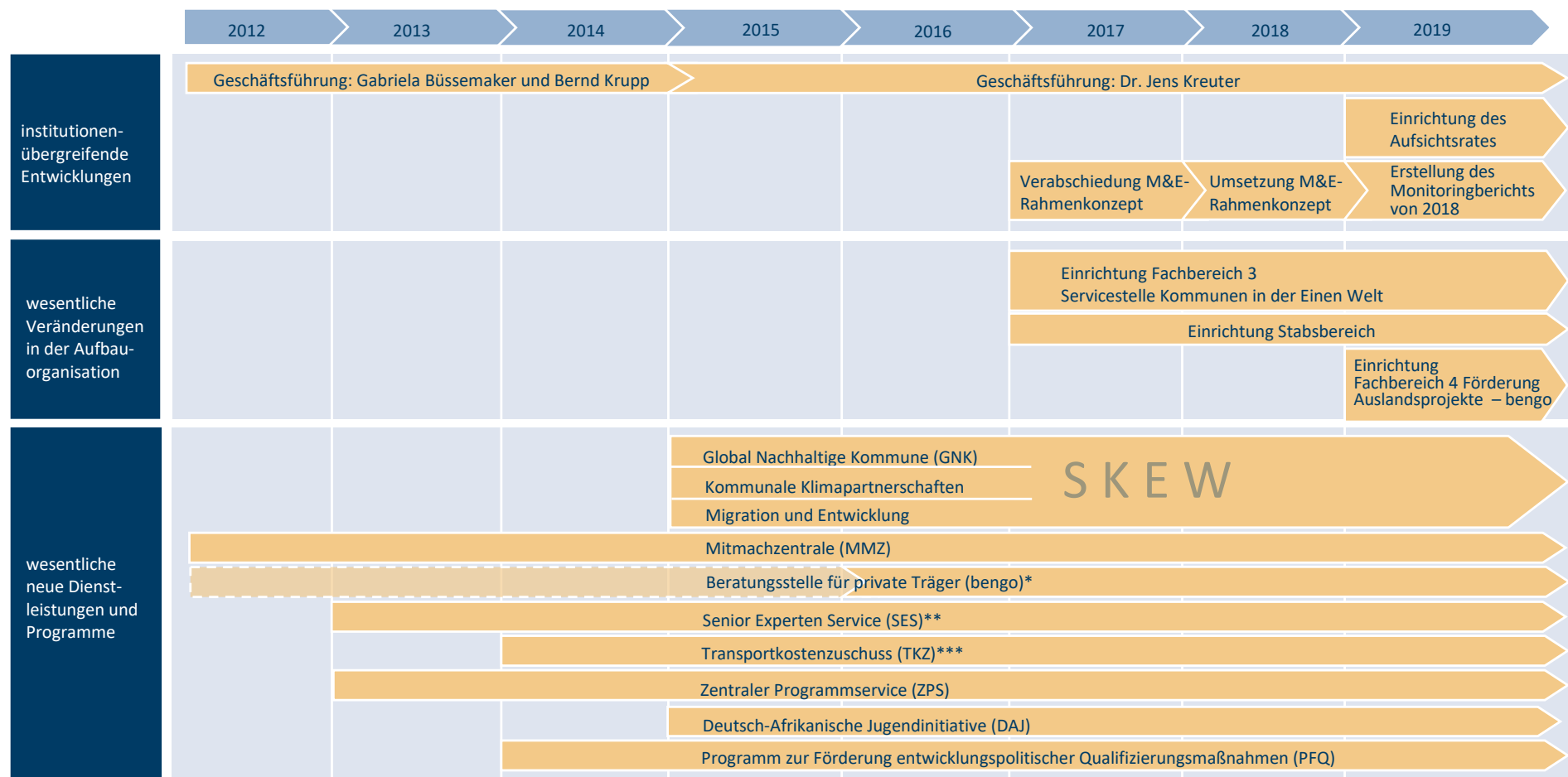
Anmerkung: * Die Stellen gesamt geben die verfügbaren Vollzeitäquivalente (VZÄ) an, während bei den Mitarbeitenden die Gesamtzahl der aktiven Mitarbeitenden ohne studentische Hilfskräfte genannt wird.

Quellen: eigene Darstellung auf der Grundlage von Engagement Global (2013b, 2014a, 2015, 2016c, 2017a, 2018a, 2019c);

Dok. 127

Der anfangs angestellte Vergleich zwischen den Organigrammen von 2013 und 2019 verweist auch auf die Entwicklung des Portfolios von Engagement Global im Laufe dieser 7 Jahre. So finden sich im Organigramm von 2019 Hinweise auf Programme, die es zum Gründungszeitpunkt noch nicht gab, wie die DAJ und das PFQ. Das Organigramm bildet aber nur einen kleinen Teil der neu hinzugekommenen Programme beziehungsweise Förderangebote ab (s. Abbildung 9).

Abbildung 9 Entwicklung von Engagement Global



Anmerkung: * bengo existierte bei Engagement Global bereits zuvor. Die Verwaltung wurde allerdings erst 2016 von Engagement Global übernommen. ** SES existierte bereits vor der Gründung von Engagement Global. Die Mittelweiterleitung wurde von der GTZ/GIZ durchgeführt. 2013 wurde die Aufgabe von Engagement Global übernommen. *** TKZ existierte vorher und wurde 2014 von der GIZ übernommen.

Quelle: eigene Darstellung

Als ein zentrales Dienstleistungsangebot wurde bereits 2012 die MMZ etabliert, die sich an entwicklungspolitisch interessierte Einzelpersonen, Initiativen, Organisationen und Stiftungen richtet und zu entwicklungspolitischem Engagement berät, über Fördermöglichkeiten oder Fortbildungen informiert, Ansprech- und Kooperationspartner*innen vermittelt und Engagierte vernetzt. Laut der Fünffjahresbilanz von Engagement Global beantwortet die MMZ rund 600 Anfragen pro Monat (Engagement Global, 2017c). Im Bereich „Austausch und Entsendung“ wurde 2015 die DAJ gegründet, um den Austausch junger Menschen aus afrikanischen Ländern und Deutschland zu fördern, vermittelt über bestehende Programme, wie das ASA-Programm oder ww, aber auch über neu implementierte Angebote, wie einen außerschulischen Gruppenaustausch. Im Bereich der Förderung wurde zudem das PFQ etabliert. Das Programm vermittelt finanzielle Förderung an NROs mit entwicklungspolitischer Zielsetzung und Sitz in Deutschland für die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen, in denen sie ihre in der Praxis erworbene entwicklungspolitische Fachexpertise an andere entwicklungspolitische Akteure der deutschen Zivilgesellschaft weitergeben. Im Bereich „Service für Kommunen“ wurden einige Unterprogramme von SKEW neu implementiert, wie die 2013 in Kooperation mit dem Deutschen Städtetag und der GIZ gegründete internationale Städteplattform für nachhaltige Entwicklung „Connective Cities“, aber auch weitere Initiativen, wie das ebenfalls 2013 gestartete Programm NaKoPa oder der 2014 erstmalig durchgeführte Wettbewerb „Kommune bewegt Welt“. Tabelle 4 stellt das aktuelle Portfolio von Engagement Global im Überblick dar.

Tabelle 4 Portfolio von Engagement Global

	Beratung	finanzielle Förderung	Weiterbildung	Netzwerk
Stabsbereich				
MMZ	X		X	
Fachbereich 1 (Austausch- und Entsendeprogramme)				
ASA-Programm	X	X	X	X
ASA-Kommunal ²⁰	X	X	X	X
ASApreneurs	X	X	X	
DAJ	X	X		X
SES	X	X		
TKZ	X	X		
ww	X	X		X
wwB		X		X
ZFD	X	X		X
Fachbereich 2 (Bildungsprogramme, Förderung Inlandsprojekte)				
AGP	X	X	X	
Auslandsprojekte NRW	X	X	X	
BNE (ESD)			X	X
BtE	X		X	X
CdW	X			X
ENSA	X	X		X

²⁰ Das Programm ist 2019 ausgelaufen.

	Beratung	finanzielle Förderung	Weiterbildung	Netzwerk
EpiB NRW	X	X	X	
FEB	X	X	X	
GES	X	X	X	
Konkreter Friedensdienst NRW 2	X	X	X	
PFQ		X	X	
Promotorenprogramm NRW 2	X			
Schulwettbewerb Alle für eine Welt – Eine Welt für Alle	X			
Fachbereich 3 (Servicestelle Kommunen in der Einen Welt)				
Mobilisierung und Service	X	X	X	X
Migration und Entwicklung	X		X	
fairer Handel – faire Beschaffung	X	X	X	X
kommunale Partnerschaften	X	X		
GNK	X	X		
finanzielle und personelle Unterstützung		X		
Fachbereich 4 (Förderung Auslandsprojekte – bengo)				
bengo	X	X	X	
EU-Beratung	X			
Zentralbereich				
ZPS	X			

Anmerkung: wwB = weltwärts Begegnungen, BNE = Bildung für nachhaltige Entwicklung, EpiB NRW = Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen, GES = Globale Entwicklung in der Schule. Im Fachbereich 3 sind 6 Programmlinien/Handlungsfelder dargestellt.

Quellen: eigene Darstellung auf der Grundlage von Engagement Global (2019f); Dok. 99, 137

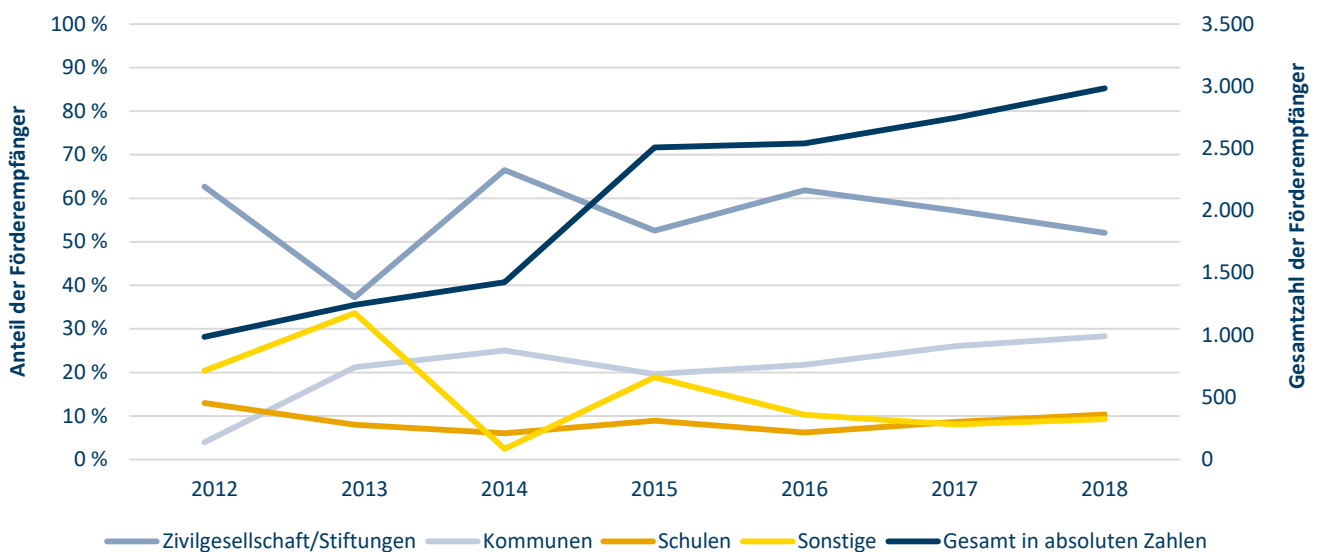
Inhaltlich lassen sich die Programme und Dienstleistungen 4 Clustern zuordnen (Engagement Global, 2019b):

1. **Beratung** rund um entwicklungspolitisches Engagement im In- und Ausland
2. **Förderung** von entwicklungspolitischen Projekten und Initiativen, Beratung bei Antragstellung für Fördermittel sowie der Einhaltung von Förderkriterien
3. **Weiterbildung** soll informieren, Methodenwissen vermitteln und qualifizieren
4. **Netzwerke** verbinden Kontakte in Programmen und regen zu gemeinsamen Aktivitäten an

Der Vergleich der beiden Organigramme gibt keinen Aufschluss darüber, wie sich die Beziehungen von Engagement Global zu zentralen Stakeholdern entwickelt haben. Da die Zielgruppen der Dienstleistungen beziehungsweise Förderangebote von Engagement Global hauptsächlich der Zivilgesellschaft zuzurechnen sind, soll hier das Verhältnis zur Zivilgesellschaft exemplarisch beleuchtet werden.

Von 2016 bis 2018 hat sich der Anteil von zivilgesellschaftlichen entwicklungspolitischen Organisationen zugunsten von Kommunen relativ reduziert (s. Abbildung 10). Die Anzahl der Förderempfänger aus der Zivilgesellschaft blieb in diesem Zeitraum gleich, während jene der geförderten Kommunen anstieg (Dok. 128). Dies spiegelt die zunehmende Bedeutung der kommunalen Entwicklungspolitik wider. Von 2015 bis 2018 stieg die Zahl der Kommunen, die direkt erreicht und in Maßnahmen einbezogen wurden, von 492 auf 845. Dennoch bleiben zivilgesellschaftliche entwicklungspolitische Organisationen in der monetären Gesamtbetrachtung Hauptzielgruppe der Programme von Engagement Global. Die auf zivilgesellschaftliche entwicklungspolitische Organisationen ausgerichteten Programme bengo, ZFD, ww und FEB generierten im Jahr 2018 einen Mittelabfluss von 83 Prozent (236 Millionen Euro) an der Projektförderung des BMZ (s. Abbildung 7).

Abbildung 10 Anteil der Anzahl der Förderempfänger nach Zielgruppe an Gesamtzahl der Förderempfänger



Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von Dok. 128

Als Folge der anfangs erwähnten Entscheidung des BMZ für eine rein staatliche Trägerschaft von Engagement Global wurde deren Arbeit seit der Gründung von weiten Teilen der Zivilgesellschaft kritisch begleitet. Hauptkritikpunkte waren als nicht ausreichend wahrgenommene Mitwirkungsrechte der Zivilgesellschaft, der Aufbau einer staatlichen Konkurrenz und die daraus resultierende Befürchtung, strukturell geschwächt zu werden, sowie eine mögliche Verletzung des Subsidiaritätsprinzips. Als potenzielle Konkurrenz zu den Eine-Welt-Landesnetzwerken sahen zivilgesellschaftliche Interviewpartner*innen vor allem die Außenstellen, da sie von den Vorgängerorganisationen übernommen wurden und ihre Arbeit aufnahmen, ohne dass Rolle, Mandat und programmatische Ausrichtung geklärt worden waren. Vorbehalte gab es gleichermaßen gegenüber den vom BMZ angekündigten Qualifizierungsangeboten für zivilgesellschaftliche Organisationen, da eine nicht hinreichende Berücksichtigung schon bestehender Angebote befürchtet wurde. Diese Punkte wurden 2013 in einem Newsletter-Beitrag der Geschäftsführerin des Verbands Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO, heute: Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V., Spielmans, 2013) sowie in mündlichen Beiträgen auf dem Deutschen Entwicklungstag 2013 (Mende, 2013) formuliert. Es wird auch die Haltung betont, dass „die Vernetzung zivilgesellschaftlicher Akteure und die Bündelung von Interessen eindeutig nicht in eine staatliche Institution“ gehörten (Spielmans, 2013, S. 2). Von wissenschaftlicher Seite wurde die kritische Einstellung der Zivilgesellschaft zur Gründung von Engagement Global ebenfalls dokumentiert (Stockmann et al., 2016, S. 532 f.).

Nimmt man die gemeinsame Zwischenbilanz der Mitglieder des Kuratoriums vom Dezember 2017 als Indikator dafür, inwieweit sich Veränderungen im Verhältnis von Engagement Global und Zivilgesellschaft ergeben haben, so gibt es hinreichende Anhaltspunkte für eine weniger grundsätzliche Kritik (Dok. 2). Der Umstand,

dass das Kuratorium nicht nur die Zivilgesellschaft, sondern auch Länder, Kommunen und die Wirtschaft repräsentiert²¹, relativiert diesen Befund nicht. Es wird von einem erfolgreichen Zusammenwirken der Zivilgesellschaft, der Städte, Landkreise und Gemeinde sowie der deutschen Länder mit Engagement Global gesprochen. Dabei wird ebenso hervorgehoben, dass sich Engagement Global breite Akzeptanz erworben habe. Mit Blick auf die operative Ebene äußert das Kuratorium gleichzeitig die Erwartung, dass weiterhin eine frühzeitige und umfassende Information der Beteiligten sowie Transparenz gesichert, weitergedacht und ausgebaut werde. Diese Perspektive solle auch für die weitere Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gelten, verbunden mit dem Hinweis, dass sich Engagement Global bei eigenständig durchgeführten Projekten auf Bereiche konzentrieren solle, in denen andere Akteure nicht aktiv seien.

Es kommt damit zum Ausdruck, dass sich im Zuge der Entwicklung von Engagement Global Konsultations- und Klärungsmechanismen entwickelt haben, die den zentralen Stakeholdern Einflussmöglichkeiten eröffnen, die 2012 noch nicht absehbar waren. Damit hat sich gerade in Bezug auf die Haltung der Zivilgesellschaft eine Konstellation ergeben, die aus Sicht des Evaluierungsteams so charakterisiert werden kann, dass die Arbeit von Engagement Global durchaus anerkannt, aber gleichzeitig kritisch begleitet wird. Grundsätzlich infrage gestellt wird sie jedenfalls nicht mehr.

²¹ Zur Zusammensetzung siehe Abschnitt 3.3.

2. INSTITUTIONELLE AUFSTELLUNG UND LEISTUNGSFÄHIGKEIT

2.1 Strategischer Rahmen für die Arbeit von Engagement Global

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse für folgende Evaluierungsfragen dargestellt²²:

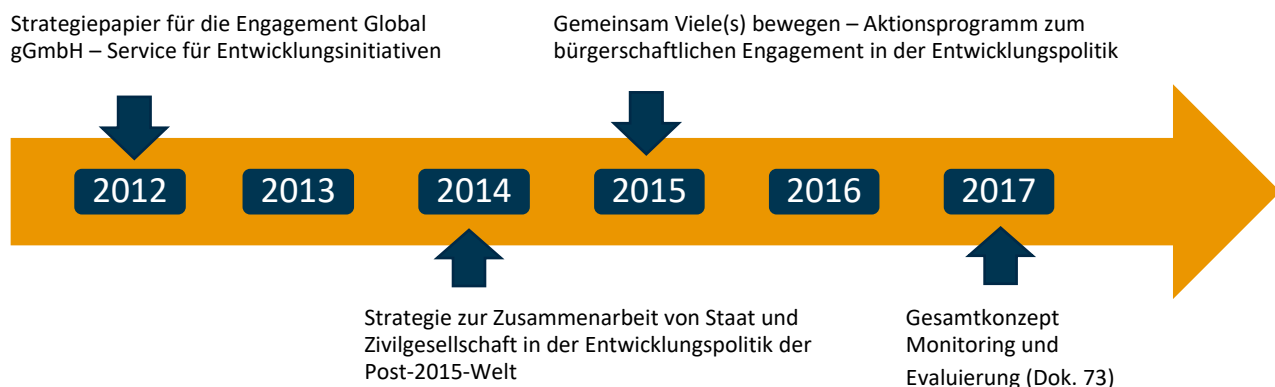
- B.1.1 Wie angemessen und relevant sind die aktuellen strategischen Ziele für Engagement Global vor dem Hintergrund der mit der Gründung verbundenen und aktuellen Erwartungen und Kontextbedingungen?
- B.1.2 Inwieweit haben die Anliegen der zentralen Stakeholder (BMZ, Zivilgesellschaft, Länder, Kommunen, Wirtschaft) ihren Niederschlag in der Strategieentwicklung von Engagement Global gefunden?
- B.1.3 Inwieweit hat Engagement Global eine handlungsleitende Strategie zur Orientierung ihrer Arbeit verfolgt?

2.1.1 Bedeutung strategischer Vorgaben

Für die Arbeit von Engagement Global gibt es unterschiedliche strategische Vorgaben. Diese sind in verschiedenen Strategiepapieren des BMZ niedergelegt (s. Abbildung 11):

- Strategiepapier für Engagement Global (BMZ, 2012)
- Aktionsprogramm zum bürgerschaftlichen Engagement in der Entwicklungspolitik (BMZ, 2015)
- Strategie zur Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft (BMZ, 2014)

Abbildung 11 Meilensteine in der Strategieentwicklung



Quelle: eigene Darstellung

Diese Strategiepapiere beziehen sich in unterschiedlicher Intensität auf die Arbeit von Engagement Global. Während das Strategiepapier von 2012 sich ganz explizit als Strategie für Engagement Global präsentiert, geht es im Aktionsprogramm von 2015 um die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement insgesamt, wobei Engagement Global hier aus Sicht des BMZ ein zentrales „Instrument“ darstellt. Das Strategiepapier von 2014 adressiert die Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft in der EZ im Ganzen. In diesem Zusammenhang stellt die Arbeit von Engagement Global nicht mehr als einen Ausschnitt dar. Gleichwohl kommt diesem letztgenannten Dokument besondere Bedeutung zu, da der Stellenwert sowohl des Subsidiaritätsprinzips als auch des Initiativrechts der Zivilgesellschaft hervorgehoben wird (s. dazu auch Kapitel 5).

Das Strategiepapier 2012 nennt 11 Punkte, die der strategischen Orientierung von Engagement Global dienen sollen (s. Abbildung 12).

²² Bezüglich der hier nicht explizit angesprochenen Evaluierungsfrage B.1.4 (Inwiefern haben sich aus dem mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung [Sustainable Development Goals, SDGs] verbundenen Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik Auswirkungen auf das Zielsystem und die Arbeit von Engagement Global ergeben?) sei auf Abschnitt 1.3.4 verwiesen.

Abbildung 12 Strategische Reformelemente, Handlungsansätze und Ziele der Strategie

Strategische Reformelemente und Handlungsansätze (11-Punkte-Programm)	Auftrag und Ziele der Strategie
<ol style="list-style-type: none"> (1) Revision und Weiterentwicklung des Förderinstrumentariums (2) Information und Beratung: Mitmachzentrale als zentrale Anlaufstelle (3) Quer denken – neue Partner gewinnen (4) Von der Nische in die Breite der Gesellschaft (5) Neue Medien und Sozialisationsräume (6) Strategische Rolle der Länder (7) Kommunen als Motor für Engagement (8) Entwicklungspolitische Bildungsarbeit stärken und erweitern (9) Stärkung der Anerkennungskultur und -instrumente (10) Professionalisierung und Qualitätssicherung (11) Programmübergreifende Koordinierung (Engagement-Mapping) 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Zahl der derzeit in Deutschland in der Entwicklungspolitik engagierten Menschen in den nächsten 5 Jahren von derzeit schätzungsweise 1 Mio. Menschen auf 2 Mio. Menschen verdoppeln. • Eine Servicestelle etablieren, die als Dienstleister Ideen, Innovationen, Initiativen, Aktionen und Synergien dynamisch entstehen lässt und Ideen ihrer Stakeholder aufgreift und fördernd unterstützt. • Zivilgesellschaftliche Organisationen darin unterstützen, wirkungs- und ergebnisorientierter in ihrer Programm- und Projektplanung vorzugehen. Wirkungen und Ergebnisse der Projektarbeit sind sichtbarer. Die Ergebnisverantwortung liegt dabei bei den zivilgesellschaftlichen Organisationen in Deutschland und deren Partnerorganisationen in Entwicklungsländern. • Über eine Stärkung und Förderung der Zivilgesellschaft in Deutschland die Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern stärken im Sinne kompetenter Ansprechpartner, Watchdogs und Impulsgeber für die verfassten Institutionen von Regierung und Verwaltung sowie als leistungsfähige Akteure für die Entwicklungszusammenarbeit. • Globales Lernen in Deutschland unterstützen und verbreiten, um die entwicklungspolitische Akzeptanz und Verankerung in Gesellschaft und Politik sowie die Kohärenz in den für die Partnerländer relevanten Politikfeldern zu erhöhen und Perspektiven zu eröffnen. • Stifter, Unternehmer/-innen und Unternehmen, die sich gemeinnützig engagieren (wollen), für die Entwicklungspolitik noch stärker motivieren und diese auch für direkte Zusammenarbeit mit NGO's gewinnen. • Ältere Menschen und Mitbürgerinnen und Mitbürger mit Migrationshintergrund als Bevölkerungsgruppen mit besonderem Engagementpotential mobilisieren. • Perspektivisch auch weitere Zielgruppen (z.B. Wirtschaft) für ein stärkeres entwicklungspolitisches Engagement gewinnen.

Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von BMZ (2012)

Dieses 11-Punkteprogramm steht nur in einem losen Zusammenhang mit den vorstehend dargestellten Zielen der Strategie von 2012, bei denen wiederum eine verbindende Logik nur sehr eingeschränkt zu erkennen ist. Ein übergeordnetes quantitatives Ziel (Erhöhung der Zahl der Engagierten von 1 auf 2 Millionen) steht neben Zielen, die das Ansprechen neuer Zielgruppen fokussieren (Stifter*innen, Unternehmer*innen, ältere Menschen, weitere Zielgruppen wie Wirtschaft), und solchen, die wesentliche Handlungsbereiche von Engagement Global adressieren (Verbesserung der Wirkungs- und Ergebnisorientierung bei Trägerorganisationen, Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen in Partnerländern über Trägerorganisationen in Deutschland, globales Lernen).

Die Strategie enthält über die Ausführungen zu den genannten 11 Punkten hinaus keine Angaben dazu, wie sie umgesetzt werden soll. Die Anregung des Kuratoriums, dem Strategiepapier einen zeitlichen Rahmen, inklusive Umsetzungsplan (3–5 Jahre), zu geben, wurde vom BMZ nicht aufgegriffen (Dok. 30). Das mag mit dazu beigetragen haben, dass die Realisierung dieser Strategie zu keinem Zeitpunkt systematisch überprüft wurde beziehungsweise überprüfbar war. Eine solche Kontrolle wäre gerade in Bezug auf den Aktionspunkt 1 (Revision und Weiterentwicklung des Förderinstrumentariums) von besonderem Interesse gewesen, da hier das BMZ angekündigt hatte, „seine Förderprogramme auf den Prüfstand [zu] stellen mit dem Ziel, eine bessere Effektivität, Effizienz und Passgenauigkeit für unterschiedliche Akteursgruppen zu erreichen“ (BMZ, 2012, S. 9).

Das Aktionsprogramm von 2015 stellt keinen expliziten Bezug zur Strategie von 2012 her. Es gibt folglich keine Anhaltspunkte dafür, dass eine Bestandsaufnahme zum Stand der Umsetzung der Strategie von 2012 den Ausgangspunkt für das Aktionsprogramm bildete. Gleichzeitig benennt das Aktionsprogramm 3 Schwerpunkte, die wahrscheinlich aus der Analyse der bisherigen Erfahrungen in der Arbeit von Engagement Global abgeleitet worden sind (BMZ, 2015, S. 10), aber nicht explizit als Lernerfahrungen genannt werden:

1. Orientierung erleichtern, Engagement sichtbar machen
2. Vereine und Kommunen als Orte für Engagement stärken
3. neue Engagierte gewinnen

Es können weitere Bezüge zwischen den Strategiepapieren vermutet werden, wie die Stärkung von Vereinen und Kommunen als Orte für Engagement, was auch im 11-Punkteprogramm eine wichtige Rolle spielt. Dies gilt auch für den dritten Schwerpunkt (neue Engagierte gewinnen), der im Aktionsprogramm den größten Raum einnimmt. Es ist überraschend, dass der Aktionspunkt 1 aus dem Strategiepapier von 2012 (Revision und Weiterentwicklung des Förderinstrumentariums) nun als Unterpunkt unter dem zweiten Schwerpunkt (Vereine und Kommunen als Orte von Engagement) wieder auftaucht²³, wobei damit ja nicht nur die Stärkung von Vereinen und Kommunen, sondern die Arbeit von Engagement Global insgesamt adressiert werden sollte.

Da zur Strategie von 2012 kein expliziter Bezug hergestellt wird, ist davon auszugehen, dass das Aktionsprogramm nicht etwa die Strategie von 2012 ablöst beziehungsweise aktualisiert, sondern dass beide Strategien weiterhin als Vorgaben für Engagement Global anzusehen sind. Dies wurde zwischenzeitlich vom BMZ bestätigt. Im Gegensatz zur Strategie von 2012 wird im Aktionsprogramm ein Ausblick gegeben auf die Erarbeitung eines konkreten Umsetzungsplans, der gemeinsam mit den betroffenen Akteuren erstellt werden sollte (BMZ, 2015, S. 15). Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass es dazu gekommen ist.

²³ „Wir arbeiten an einer weiteren Optimierung bestehender Förderkriterien und -instrumente unter anderem der weiteren Beschleunigung und – wo sinnvoll – Harmonisierung von Antrags- und Verwaltungsverfahren“ (BMZ, 2015, S. 11).

2.1.2 Bedeutung von Zielvorgaben und rollierender Unternehmensplanung

Die Ziele werden der Geschäftsführung von Engagement Global vom BMZ vorgegeben, wobei die Zeiträume zu ihrer Erreichung variabel sind. Die Zielvorgaben beziehen sich auf die strategischen Vorgaben (s. Abschnitt 2.1.1), ohne dass die Ziele jedoch nachvollziehbar abgeleitet werden²⁴, und enthalten relativ allgemein formulierte Ziele für zentrale Unternehmensbereiche. Die Analyse der internen Zielvorgaben (Dok. 109–110) ergab beispielsweise folgendes Bild: Für die ausgewählten zentralen Unternehmensbereiche werden Ziele formuliert und anhand von Indikatoren spezifiziert, die aber die Zielformulierungen jeweils nur teilweise abdecken. Die Indikatoren beschreiben meist durchzuführende Maßnahmen, deren Umsetzung wiederum mit einem Indikator belegt wird²⁵. Diese sind in manchen Fällen mess- und überprüfbar, teilweise aber auch so formuliert, dass nicht erkennbar ist, was bis zu einem bestimmten Zeitpunkt konkret erreicht werden soll. In der überwiegenden Zahl der Indikatoren ist ein Bezug zu einer Baseline nicht möglich. Dies erklärt sich aus der Ausgangskonstellation für die Arbeit von Engagement Global, die nicht durch eine systematische Baselinestudie abgebildet wurde.

Mit dem Instrument der Zielvorgaben bestimmt das BMZ gleichfalls, auf welche Zielgruppen sich Engagement Global konzentrieren soll. Dies bezieht sich jedoch nur auf einen Ausschnitt der tatsächlich durch Engagement Global angesprochenen Zielgruppen, die maßgeblich durch programmbezogene Zuwendungsbescheide festgelegt werden. Dadurch ergibt sich faktisch ein größeres Spektrum, als es den in den Zielvorgaben genannten Zielgruppen entspricht. Die Zielvorgaben sind in diesem Zusammenhang eher darauf gerichtet, insgesamt die Zahl der durch die Arbeit von Engagement Global angesprochenen engagierten Menschen beziehungsweise deren Organisationen, zum Beispiel Kommunen oder Vereine, zu steigern.

Alles in allem besteht ein Spannungsverhältnis zwischen der Steuerung der Gesamtorganisation von Engagement Global durch Zielvorgaben und der programmbezogenen Steuerung durch Zuwendungsbescheide und spezifische Anweisungen aus den jeweils fachlich zuständigen Referaten. Hier sind regelmäßig Inkonsistenzen zu beobachten. Beispielsweise wurde in den Zielvorgaben 2017/2018 eine Stabilisierung des Personalstands als Ziel vorgegeben, während gleichzeitig Anforderungen gestellt wurden, die zusätzliches Personal erforderten (Dok. 114). Die BMZ-interne Abstimmung erweist sich in dieser Hinsicht als nicht hinreichend, um Zuwendungsbescheide und Zielvorgaben konsistent zu gestalten (s. dazu Kapitel 3).

Neben Konflikten zwischen der gesamtorganisationalen Steuerung durch Zielvorgaben und der programmbezogenen Steuerung entstanden in jüngerer Vergangenheit mit der Formulierung von 8 SRAs im Zuge eines Rahmenkonzepts für Monitoring und Evaluierung auch Spannungsfelder innerhalb der gesamtorganisationalen Steuerung. Die SRAs und die Zielvorgaben beziehen sich nicht ausreichend systematisch aufeinander, um eine kohärente Gesamtsteuerung zu befördern (s. Abschnitt 2.1.3).

Zwischenzeitlich wurden im BMZ Überlegungen angestellt, die Zielvorgaben stärker auf die SRAs zu beziehen (I 70). Gleichzeitig hat es diesbezüglich deutliche Impulse aus dem Kuratorium gegeben (s. dazu Abschnitt 3.4), das grundsätzlich immer die Zielvorgaben im Entwurfsstadium kommentieren kann. Es gibt aber keine Hinweise darauf, dass dieser Beratungsinput darauf einen substanziellen Einfluss hatte.

Die Zielvorgaben finden sich ebenso in der rollierenden Unternehmensplanung²⁶, zu der Engagement Global durch den Gesellschaftsvertrag verpflichtet ist (Dok. 105). Es finden sich aber auch auf operationaler Ebene Ziele, die als SRAs formuliert sind und folgende Bereiche abdecken (Dok. 115): (1) Wirkung, (2) Zielgruppen und Partner, (3) Mitarbeitende, (4) Finanzen/Ressourcen und (5) Prozesse. Diese SRAs stehen unverbunden neben den Zielvorgaben. Dabei werden diese strategischen Richtungssausagen eher als „Zielspeicher“

²⁴ „Weitere Ziele des BMZ für Engagement Global sind darüber hinaus im Strategiepapier ‚Engagement Global – Rückenwind für Entwicklungsengagement‘ sowie im Aktionsprogramm Bürgerschaftliches Engagement beschrieben“ (Dok. 110). Auf welche „weiteren Ziele“ hier Bezug genommen wird, wird nicht weiter ausgeführt.

²⁵ Da die Zielvorgaben vertrauliche interne Dokumente darstellen, können diese Aussagen nicht durch die Angabe von Textstellen belegt werden.

²⁶ Im Zuge der Neufassung des Gesellschaftsvertrags von Engagement Global am 22. Juli 2019 ist die rollierende Unternehmensplanung mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen gestrichen worden (Dok. 138).

(Dok. 115, S. 8) verstanden, was ihre faktische Bedeutung für die Umsetzung der Unternehmensplanung relativiert.

Die Vorgabe der rollierenden Unternehmensplanung unterstellt für die Organisation einen Handlungsspielraum, der angesichts der bestehenden Vorgaben auf programmübergreifender Ebene, aber vor allem in Bezug auf die verschiedenen Programme und Dienstleistungen nicht gegeben ist. Insofern hat die rollierende Unternehmensplanung faktisch eine geringe Bedeutung für die übergreifende Steuerung der Arbeit von Engagement Global.

2.1.3 Bedeutung von strategischen Richtungsansagen

Der Begriff „strategische Richtungsansagen“ ist nicht erst im Zusammenhang mit der Entwicklung des M&E-Rahmenkonzepts geprägt worden. Er fand schon vorher Verwendung in der rollierenden Unternehmensplanung (2013–2017 sowie 2014–2018) (Dok. 116–117). Teilweise lassen sich inhaltliche Verbindungen zwischen diesen SRAs und denen im Kontext des M&E-Rahmenkonzepts herstellen.

Als Grundlage für das wirkungsorientierte Monitoring für Engagement Global sollen die SRAs im Kontext des M&E-Rahmenkonzepts Aussagen zu zentralen Wirkungsfeldern ermöglichen (Dok. 73). Ohne die SRAs hätte es keine organisationsübergreifenden Bezugspunkte im Sinne eines Zielsystems gegeben, auf das organisationsweit aggregierte Monitoringergebnisse hätten bezogen werden können. Die SRAs lassen Bezüge zu den strategischen Vorgaben (s. dazu Abschnitt 2.1.1) erkennen. Allerdings werden diese Bezüge nicht explizit gemacht. Die SRAs können auch nicht in jedem Fall auf bereits in den Strategiepapieren von 2012 und 2015 festgelegte Zielsetzungen zurückgeführt werden. Das gilt zum Beispiel für SRA 5 („Engagement Global trägt zur Stärkung und zum Ausbau der Trägerlandschaft bei“) sowie SRA 7 („Engagement Global bietet geeignete Plattformen zur Vernetzung und gegenseitigen Stärkung der von ihr umgesetzten Programme/Projekte“).

Zur Einordnung der SRAs wird im M&E-Rahmenkonzept betont²⁷, dass es sich dabei um „Zielfelder“ und nicht um „konkrete Zielsetzungen im Sinne von in festgelegten Zeiträumen zu erreichenden Zuständen“ handle. Dies hängt damit zusammen, dass die SRAs „hoch aggregierte Veränderungen“ beschreiben, zu denen teilweise von Engagement Global nur indirekte Beiträge geleistet werden und zudem maßgebliche Beiträge anderer Akteure, zum Beispiel Trägerorganisationen, zu berücksichtigen sind. Insofern bilden die SRAs kein „Zielsystem [...], das durch eine Erfolgskontrolle im Sinne der BHO [Bundeshaushaltsordnung] nachzuhalten wäre.“ Die SRAs haben somit einen vorläufigen Charakter und damit eine eingeschränkt orientierende Funktion. Sie müssen durch „qualitative Überlegungen“ ergänzt werden, um ihnen im Sinne von verbindlichen Zielformulierungen stärkeres Gewicht zu geben.

Die bisherige Umsetzung des M&E-Rahmenkonzepts ist noch nicht so weit fortgeschritten, dass diese qualitativen Überlegungen bereits angestellt worden sind. Auf der Basis des im April 2019 vorgelegten ersten Monitoringberichts ist diese Feststellung zulässig (Dok. 96; s. auch Abschnitt 2.3.5).

Wie in Abschnitt 2.1.2 bereits erwähnt, gibt es Überlegungen im BMZ, die Zielvorgaben stärker an den SRAs auszurichten. Dazu hat es auch eine Initiative des Kuratoriums gegeben (Dok. 32). Angesichts der bisher noch nicht erfolgten Weiterentwicklung beziehungsweise Präzisierung der SRAs sind die diesbezüglichen Erfolgsaussichten begrenzt. Eine systematische Verknüpfung kann erst dann als Erfolg versprechend angesehen werden, wenn dies geschehen ist. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Zielvorgaben sich auch weiterhin auf die beiden Strategiepapiere des BMZ (BMZ, 2012, 2015) beziehen, selbst wenn, wie in Abschnitt 2.1.1 ausgeführt, keine Pläne zu ihrer konkreten Umsetzung erstellt wurden.

Abschließend kann festgehalten werden, dass zwar verschiedene Arten von strategischen Vorgaben vorhanden sind, ein kohärenter strategischer Rahmen für die Arbeit von Engagement Global aber noch etabliert

²⁷ Die folgenden Zitate sind dem internen Dokument „Monitoring und Evaluierung. Rahmenkonzept für Engagement Global“ (Dok. 73) entnommen. Es ist noch nicht abschließend geklärt, inwieweit aus diesem Dokument zitiert werden kann.

werden muss. Der angesprochene Mangel an Kohärenz hinsichtlich handlungsleitender Strategiepapiere hat aus Sicht des Evaluierungsteams die Evaluierung von Engagement Global deutlich erschwert.

2.2 Rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen für die Arbeit von Engagement Global

2.2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Engagement Global ist eine Kapitalgesellschaft des privaten Rechts und wurde als gemeinnützige GmbH zum 1. Januar 2012 gegründet. Das BMZ vertritt die alleinige Gesellschafterin, die Bundesrepublik Deutschland, und hat die alleinige Beteiligungsführung der Gesellschaft inne. Der Hauptzweck der Gesellschaft ist die Förderung der EZ und entwicklungspolitischen Bildungsarbeit sowie des bürgerschaftlichen und kommunalen Engagements (Dok. 105).

Organe der Gesellschaft sind die Geschäftsführung und die Gesellschafterversammlung. Im Dezember 2018 erfolgte die Bekanntmachung zur Einrichtung eines Aufsichtsrats als weiteres Organ, weil die Zahl der in der Regel beschäftigten Mitarbeitenden ab Oktober 2018 500 überstieg (Engagement Global, 2018b). Ab dieser Beschäftigtengröße ist Arbeitnehmer*innen nach Maßgabe § 1 des Drittelbeteiligungsgesetzes (DrittelbG) das Mitbestimmungsrecht im Aufsichtsrat einzuräumen. Der Aufsichtsrat wurde im Jahr 2019 implementiert.

Während die GIZ im Auftragsverfahren für das BMZ arbeitet, führt Engagement Global Programme im Auftrag des BMZ im Zuwendungsverfahren durch und erbringt zusätzlich bestimmte Dienstleistungen, ebenfalls auf der Basis von Zuwendungen. Das BMZ bedient sich für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben Engagement Global als Organisation des Privatrechts. In den letzten Jahren hat das BMZ weitere ministerielle Aufgaben an Engagement Global übertragen, wie die Administrierung von bengo, und entsprechend privatisiert.

Engagement Global erhält über Zuwendungen eine institutionelle Förderung sowie Projektförderungen und unterliegt somit dem Bundeshaushaltsrecht. Entsprechend kontrolliert der Deutsche Bundestag die Haushaltsmittel und der Bundesrechnungshof ist prüfungsberechtigt. In der Folge gelten die „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ (BMF, 2009) für das BMZ und Engagement Global. Für Engagement Global ist insbesondere der Teil A des Regelwerks „Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK)“ relevant. Die vielfältigen Programme erhielten im Jahre 2019 ihre Finanzierung aus 11 Titeln und die institutionelle Förderung aus 2 Titeln des Bundeshaushalts (s. Tabelle 5). Im letzteren Fall wird die Institution als solche gefördert (BRH, 2017, S. 24). Aus Haushaltstiteln können mehrere oder einzelne Programme finanziert werden. Fördertitel können einem oder mehreren Fachbereichen zugeordnet sein.

Engagement Global ist als Zuwendungserstempfängerin Teil der öffentlichen Rechtssphäre sowie durch den Abschluss von Weiterleitungsverträgen mit den Zuwendungsletztempfängern auch der privatrechtlichen Sphäre. Engagement Global wendet im Förderbereich Richtlinien sowie Allgemeine und Besondere Bestimmungen des BMZ an und erhält weitere Auflagen in den jeweiligen programmspezifischen Zuwendungsbescheiden. Die Organisation unterliegt damit dem Zuwendungsrecht und setzt dieses in Bezug auf die Letztzuwendungsempfänger um, das heißt, wesentliche Elemente des BMZ-Zuwendungsbescheids sind inhaltliche Basis für den privatrechtlichen Vertrag mit dem Zuschussempfänger. Der Mustervertrag muss dabei mit dem BMZ abgestimmt werden. Des Weiteren prüft Engagement Global Zwischen- und Verwendungsnachweise von geförderten Projekten.

Zur Beantwortung zweier zuwendungsrechtlicher Fragen wurde ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben (Battis und Gniechwitz, 2019). Diese sind im Kontext der rechtlichen Rahmenbedingungen zu sehen. So stellte sich die Frage, ob Engagement Global die Entscheidungsbefugnis über die Auswahl von Projektanträgen durch das BMZ im aktuellen Organisationskonstrukt übertragen werden kann. Dies ist nach Auffassung der Gutachter zu bejahen. Weiterhin kamen die Gutachter zum Schluss, dass das BMZ unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips frei darin sei, die Höhe der Eigenleistung der Trägerorganisationen zu bestimmen (s. Kasten 8).

Tabelle 5 Finanzierung der Programme und institutionellen Förderung von Engagement Global aus Bundeshaushaltstiteln

Bundeshaushalt: Kapitel/Titel	Bezeichnung des Titels	Programme/institutionelle Förderung	Fachbereich	Referat BMZ
2302/687 72	Ziviler Friedensdienst	ZFD	1	223
2302/687 74	Entwicklungspolitischer Freiwilligendienst	ASA, DAJ, ww	1	Z32
2302/687 01	Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft	SES	1	Z32
2302/684 71	Entwicklungspolitische Bildung	AGP, BtE, ENSA, FEB, Globale Entwicklung (Schulwettbewerb, Song Contest, BNE/ESD, Schulprog. EBI, EBD, CdW), PFQ	2	Z34
2302/685 71	Förderung des kommunalen Engagements	SKEW	3	Z33
2302/687 76	Private Träger	bengo, TKZ	4, 1	Z30
2310/896 31	Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“	bengo	4	Z30
2310/896 32	Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“	bengo, ZFD	4, 1	Z30, 223
2310/896 34	Sonderinitiative „Ausbildung und Beschäftigung“	bengo	4	Z30
2301/687 01	Internationaler Klima- und Umweltschutz	bengo, FKPP	4, 3	Z30/Z33
2301/687 05	Förderung von Medien, Zugang zu Informationen und Meinungsfreiheit in Kooperationsländern	bengo	4	Z30
2302/685 01	Betrieb	institutionelle Förderung		Z32
2302/894 01	Investitionen	institutionelle Förderung		Z32

Anmerkung: EBD = Entwicklungsbezogene Bildung in Deutschland

Quellen: Dok. 15, 106; Engagement Global (2019a, 2019b)

2.2.2 Organisatorische Rahmenbedingungen

Das BMZ ist verantwortlich für die Steuerung der Bundesbeteiligung von Engagement Global und deren Finanzierung über programmbezogene und institutionelle Zuwendungen (s. Abschnitt 2.2.1). Engagement Global ihrerseits handelt im Auftrag des BMZ. Dies geht aus dem Gesellschaftsvertrag hervor und wird unter anderem auf der Website von Engagement Global und in gedruckten Medien sinnfällig durch das Förderlogo „im Auftrag des BMZ“ kommuniziert. Allerdings handelt es sich hier nicht um ein Auftragsverhältnis, das sich aus einem öffentlichen Auftrag ergibt. Hierbei käme es zu einem Leistungsaustausch (BRH, 2017, S. 21 ff.).

Im BMZ sind die Fachbereiche von Engagement Global sogenannten Spiegelreferaten zugeordnet (s. Tabelle 5). Ab dem 1. Januar 2019 gilt folgende Zuordnung (Dok. 107):

- Fachbereich 1 „Austausch- und Entsendeprogramme“ – BMZ-Referat Z32 „Bürgerschaftliches Engagement, weltweit, Engagement Global“ und Referat 223 „Frieden und Sicherheit, Katastrophenrisikomanagement“
- Fachbereich 2 „Bildungsprogramme, Förderung Inlandsprojekte“ – BMZ-Referat Z34 „Entwicklungspolitische Bildungsarbeit, Besucherdienst, Bibliothek“
- Fachbereich 3 „Servicestelle Kommunen in der Einen Welt“ – BMZ-Referat Z3 „Länder, Kommunen“
- Fachbereich 4 „Förderung Auslandsprojekte – bengo“ – BMZ-Referat Z30 „Grundsatzfragen der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, private Träger“

Das BMZ-Referat Z32 nimmt vor allem Koordinations- und Steuerungsaufgaben in Bezug auf Engagement Global als Institution wahr. Es finden regelmäßige Treffen zwischen BMZ und der Geschäftsführung von Engagement Global unter Federführung des Institutionenreferats statt, an denen anlassbezogen auch andere für Engagement Global zuständige Referate teilnehmen. Weiterhin setzen die Beschlüsse der Gesellschafterversammlung sowie die Geschäftsordnung für die Geschäftsführung einen Handlungsrahmen für Engagement Global. Bis 2015 bestand die Geschäftsführung aus 2 Personen, seitdem aus einer (s. Abbildung 9 in Abschnitt 1.4). Seit seiner Einrichtung 2019 berät und kontrolliert zusätzlich der Aufsichtsrat die Geschäftsführung. Ein Kuratorium mit Vertreter*innen aus Zivilgesellschaft, Kommunen, Ländern und Wirtschaft berät die Geschäftsführung und das BMZ (s. Abschnitt 3.3).

Engagement Global entstand im Kontext einer stärkeren Bündelung einer fragmentierten Struktur der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (Stockmann et al., 2016, S. 531). Als Rechtsform wählte das BMZ eine gemeinnützige GmbH mit der Bundesrepublik Deutschland als alleiniger Gesellschafterin, das heißt ohne Beteiligung der Zivilgesellschaft. Bei der rechtlichen Konstruktion hätten sich auch Alternativen angeboten. Konstrukte ähnlich den Projektträgern, die für das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und andere Ministerien Förderprogramme im Auftragsverfahren – zum Teil auch in Konkurrenz untereinander – administrieren, als beliebiger Projektträger oder in rein zivilgesellschaftlicher Trägerschaft wären denkbar gewesen. Es haben sich aus den Datenerhebungen im Rahmen der Evaluierung keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass ein dringender, grundsätzlicher Handlungsbedarf zur Änderung der aktuellen Konstruktion besteht.

Aspekte der Wirtschaftlichkeit

Bei Engagement Global sind die Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch den Umgang mit öffentlichen Geldern gemäß § 7 VV-BHO strategisch verankert (Engagement Global, 2019d), und auch das BMZ betont diesen Aspekt in seinen Zielvorgaben, ohne dabei konkrete Werte beispielsweise zu einem anzustrebenden Verwaltungskostenteil zu machen. Im aktuellen Nachhaltigkeitsbericht heißt es hierzu, Engagement Global sei bestrebt, „dass ein möglichst großer Anteil der Mittel den Projekten zugutekommt und wenig für Verwaltungsaufgaben verwendet wird“ (Engagement Global, 2019d, S. 28).

Nimmt man den Nachhaltigkeitsbericht aus dem Jahr 2017, laut dem 85 Prozent der Mittel in die Durchführung von Projekten fließen (Engagement Global, 2017b, S. 23 f.), betrugen die „Verwaltungskosten i. w. S.“ der Gesamtorganisation 15 Prozent an den Gesamtausgaben. Auf Anfrage konnte Engagement Global weder zu direkten und indirekten Verwaltungskosten insgesamt noch zu programmspezifischen Kosten Daten zur Verfügung stellen (Dok. 45). Dies ist programmbezogen verständlich, da Engagement Global keine Kosten-

und Leistungsrechnung durchführt (Dok. 45), sodass eine exakte Kostenzuordnung nicht möglich ist. Entsprechend konnten auch keine Wirtschaftlichkeitsaussagen im Rahmen der Fallstudien bengo und FEB gemacht werden.

Das Evaluierungsteam hat daraufhin mithilfe verschiedener Proxys versucht, die Verwaltungskosten der Gesamtorganisation und für den Programmbereich in Annäherung zu ermitteln (s. Abbildungen 21 und 22 in Abschnitt 8.4.1 des Anhangs). Der Proxy „Verwaltungskosten“ bestätigt den oben genannten Wert aus dem Jahr 2016, greift jedoch zu kurz. Unter Einbeziehung der Mittel im Haushaltstitel „private Träger“, die vom BMZ direkt verwaltet, die entsprechenden Antragstellenden aber von Engagement Global beraten werden, wurde ein korrigierter Proxy berechnet. Der korrigierte Proxy ergibt von 2012 bis 2018 einen nahezu unveränderten Verwaltungskostenanteil von rund 11 Prozent. Normaler Proxy und korrigierter Proxy nähern sich seit 2016 immer mehr an, weil Engagement Global zunehmend Mittel des BMZ aus dem Titel „private Träger“ administriert (s. Abbildungen 17 und 18 sowie Abbildung 21 in Abschnitt 8.4.1 des Anhangs). Der auf Basis der beiden Proxys ermittelte Verwaltungskostenanteil für die Gesamtorganisation ist aus Sicht des Evaluierungsteams angemessen.

Trotzdem muss festgehalten werden, dass das Fehlen einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) weitergehende Analysen zur Wirtschaftlichkeit auf Programmebene verhindert. Der nicht unerhebliche Aufwand für die Implementierung und laufende Durchführung der KLR (Dok. 129) dürfte nach Ansicht des Evaluierungsteams durch die Vorteile wie Schaffung von Kostentransparenz, Steigerung des Kostenbewusstseins, Stärkung der Eigenverantwortung, Vergleichbarkeit zwischen Verwaltungen (Benchmarking), Optimierung von Ablauforganisation sowie ergänzende und spezielle Informationen für Führungskräfte mehr als ausgeglichen werden (BMI und BVA, 2018, S. 345). Im Übrigen entspricht die KLR den Empfehlungen der Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes (BMF, 2009, S. 27).

Verwaltungswissenschaftliche Einordnung

Seit Beginn der 1990er-Jahren hat in Deutschland das Paradigma des New Public Managements Eingang in den Verwaltungsdiskurs gefunden. Insbesondere in Kommunalverwaltungen wurde zuerst das Konzept „Neues Steuerungsmodell“ implementiert, das eine stärkere Dienstleistungsorientierung in einem wettbewerblichen Marktumfeld, eine Fokussierung auf Kernaufgaben, die Privatisierung und nach Möglichkeit marktwirtschaftliche Durchführung von Aufgaben sowie die Erbringung von Leistungen propagierte (s. Tabelle 6) (Richter, 1996). Die Steuerung erfolgt dabei über Kontrakte.

Auf staatlicher Ebene wurde das Schlagwort vom „schlanken Staat“ geprägt (Bogumil und Jann, 2009). Dieses Konzept bedeutet – zumindest in einigen Leistungsbereichen – eine Abkehr vom klassischen Modell einer öffentlichen Verwaltung, die einer rationalen Organisation im Sinne von Max Weber entspricht und folgende Charakteristika aufweist: (a) eine detaillierte und permanente Verteilung der Zuständigkeiten, (b) eine Bindung an Recht und verwaltungsinterne Regeln, (c) eine Schriftlichkeit von Verwaltungsentscheidungen, (d) eine Konzentration aller Verantwortung und sämtlicher Befugnisse in der Spitze einer Behörde und (e) eine Bindung an parlamentarisch verabschiedete jährliche Haushaltspläne (Rudzio, 2000, S. 461).

Tabelle 6 Aspekte von Public Management, New Public Management und New Public Governance

Paradigma	theoretische Quellen	Schwerpunkt	Steuerungsmechanismus	Wertebasis
Public Administration (öffentliche Verwaltung)	Politikwissenschaften, öffentliche Ordnung	Politikumsetzung	Hierarchie	Ethos der öffentlichen Verwaltung
New Public Management (neue Steuerungsmodelle)	Volks- und Betriebswirtschaft	Dienstleistungs-Input und -Output	Markt sowie klassische und neoklassische Kontrakte	Effektivität von Wettbewerb und Markt
New Public Governance	Organisationssoziologie und Netzwerktheorie	Dienstleistungsprozesse und – Outcomes	Vertrauen und beziehungsorientierte Vereinbarung	Neokorporatismus

Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von Osborne (2006, S. 383)

Die Gründung von Engagement Global fand im Rahmen der Strukturreform deutscher Organisationen der EZ im Jahr 2011 statt und zielte darauf ab, „die organisatorische Zersplitterung in der deutschen Entwicklungspolitik zu überwinden“ (Stockmann et al., 2016, S. 532). Während bei den Vorgängereinrichtungen InWEnt und DED noch Organisationen der Zivilgesellschaft als Gesellschafterinnen in den gemeinnützigen GmbHs vertreten waren – zum Beispiel hatte der DPWV die Trägerschaft von bengo inne –, führte bei Engagement Global die Reform zu einer Bündelung in staatlicher Hand ohne zivilgesellschaftliche Beteiligung. Dieser Schritt wurde von der Zivilgesellschaft entsprechend kritisiert (VENRO, 2013).

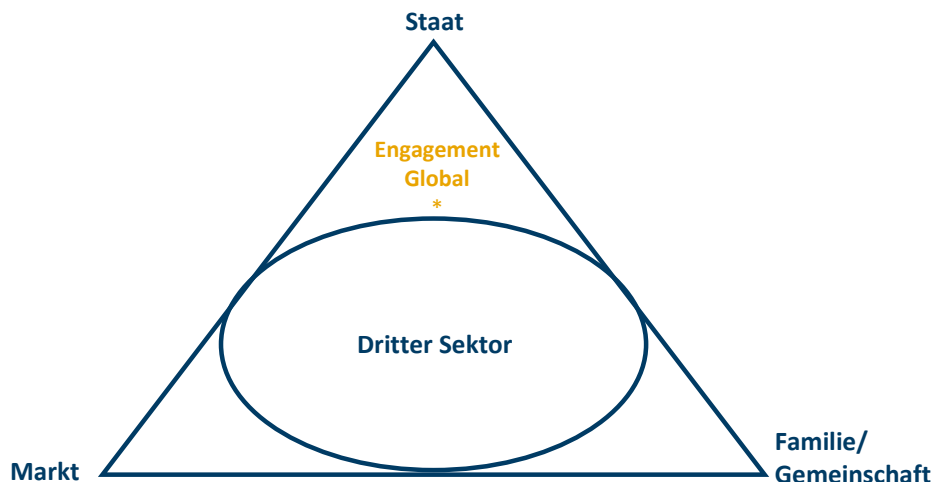
Andererseits orientierte sich das BMZ bei der Strukturreform nicht am „New Public Management“-Paradigma. So wurde beispielsweise darauf verzichtet, dem Kontraktmodell folgend Leistungen wie die Administration von Förderprogrammen durch wettbewerblich ermittelte Kontraktpartner erbringen zu lassen (Scheller, 2007) (s. Tabelle 6). Engagement Global muss sich also nicht mit anderen Mitbewerberinnen um Aufträge zur Realisierung von Förderprogrammen beim BMZ bewerben, wie dies beispielsweise Projektträger beim BMBF zur Durchführung von Forschungsförderprogrammen tun (BMBF, 2018, S. 66; Deutscher Bundestag, 2011). Dies ist auch deshalb nicht selbstverständlich, da die Einführung beziehungsweise Stärkung von Wettbewerbselementen in der Forschungs- und Innovationspolitik fast zeitgleich zur BMZ-Strukturreform erfolgte. Die Gründung von Engagement Global ist eher unter dem Schlagwort „New Public Governance“ zu verstehen. Es bildet nun den neuen Rahmen für das klassische Public Management und das New Public Management, der organisationsübergreifende Vernetzung und Prozesse sowie Outcomes betont (s. Tabelle 6) (Dickinson, 2016; Osborne, 2006).

Aufgrund der Rechtsform einer gemeinnützigen GmbH könnte man Engagement Global als Organisation des Dritten Sektors (Reichard, 1988a; Schaad, 1995; Wex, 2004) auffassen. Der Dritte Sektor wird dabei „durch die Pole Staat, Markt und Gemeinschaft bzw. Familie begrenzt und gebildet“ (Zimmer und Priller, 2001, S. 13). Reichard (1988a, 1988b) klassifiziert Organisationen des Dritten Sektors anhand von 5 Merkmalen (Autonomie, Sachzieldominanz, Informalität, Solidarität und Direktaustausch) in 4 Typen: (a) „verselbständigte öffentliche Einrichtung“, (b) „staatsergänzende Einrichtung“, (c) „konventionelle gemeinnützige Organisationen“ und (d) „alternative Einrichtungen“. Von (a) nach (d) nimmt die Staatsferne zu. Zu „verselbständigten öffentlichen Einrichtungen“ zählen öffentliche Hochschulen oder der öffentliche Rundfunk. Engagement Global könnte als „staatsergänzende Einrichtung“ eingestuft werden, das heißt als Mittlerorganisation oder sogenannte Quango (*quasi-nongovernmental organisation*). Zu dieser Gruppe gehört beispielsweise der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD). Allerdings besitzt Engagement Global auch aufgrund der Gesellschafterstruktur eine sehr geringe Autonomie beziehungsweise hohe Staatsnähe, was durch die Weisungsgebundenheit dem BMZ gegenüber zum Ausdruck kommt (s. Abschnitt 2.3 und Kapitel 3). Engagement Global muss daher aus Sicht des Evaluierungsteams dem staatlichen und nicht dem Dritten Sektor zugeordnet werden.

Engagement Global wurde als neue Servicestelle für Entwicklungsinitiativen gegründet (BMZ, 2012). Diese Zielgruppenorientierung erweckt den Eindruck einer Agentur/„Agency“ oder „Quago“ (*quasi-governmental organisation*) (Jann et al., 2013, S. 80 f.). Allerdings wird eine „Agency“ ausschließlich als öffentlich-rechtliche Einrichtung definiert (Pollitt et al., 2005, S. 10), was auf den rechtlichen Status von Engagement Global nicht zutrifft. Man könnte Engagement Global in seiner jetzigen Form in Anlehnung an Schuppert (1981) als einen „Verwaltungsstrabanten“ des BMZ bezeichnen, allerdings am Rande des Dritten Sektors und als Teil des staatlichen Bereichs (s. Abbildung 13). Letztlich handelt es sich um einen Teil der nicht ministeriellen Bundesverwaltung in Privatrechtsform, wo das Direktionsrecht der Alleineigentümerin für die Steuerung ausschlaggebend ist (Bogumil und Jann, 2009, S. 95).

Diese Form der Privatisierung stellt keine materielle Veräußerung beziehungsweise keine „Entstaatlichung“ im Sinne von Zohlnhöfer (2001) dar. Das rechtliche Konstrukt erlaubt für Engagement Global jedoch prinzipiell einen größeren Entscheidungsspielraum, als er momentan vom BMZ zugestanden wird (s. dazu Kapitel 3). In diesem Sinn ist das gewählte Modell von einem reinen unselbstständigen Verwaltungshelfer abzugrenzen (Battis und Gniechwitz, 2019).

Abbildung 13 Verortung von Engagement Global im Ordnungsgefüge von Markt, Staat, Familie und Gesellschaft



Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von Zimmer und Priller (2001, S. 13)

Die Bildung von Engagement Global folgte nicht dem Paradigma des New Public Managements, sondern führte zu einer Bündelung von Programmen und Dienstleistungen unter staatlicher Ägide und lässt sich somit der unter dem Schlagwort „New Public Governance“ zusammengefassten Entwicklung zuordnen. Trotz der gemeinnützigen Organisationsform kann Engagement Global jedoch kaum als Teil des Dritten Sektors angesprochen werden. Es gibt noch Spielraum für selbstständige Förderentscheidungen und folglich scheint auch der Effizienzgewinn, der durch die gewählte Organisationsform möglich ist, genauso wenig vollständig ausgeschöpft.

2.3 Interne Strukturen und Prozesse

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse für folgende Evaluierungsfragen dargestellt²⁸:

- B.2.1 Inwieweit sind die Strukturen und Prozesse innerhalb von Engagement Global für die Erbringung und Durchführung der Programme und Dienstleistungen angemessen?
- B.2.2 Inwieweit konnten Synergieeffekte im Zusammenspiel der verschiedenen Dienstleistungen und Programme von Engagement Global erzielt werden?
- B.2.4 Inwieweit sind innerhalb von Engagement Global angemessene institutionelle Lernmechanismen, zum Beispiel durch Monitoring und Evaluierung, entwickelt und verankert worden? Inwieweit wird Innovation gefördert?

2.3.1 Wachstum und Stellenproblematik

Einführung

Wie in Abschnitt 1.4 bereits ausgeführt wurde, war die Entwicklung von Engagement Global in den vergangenen Jahren durch einen starken Mittel- und daraus resultierenden Personalaufwuchs geprägt. Dadurch kam es zu einer angespannten Personalsituation mit einem vergleichsweise hohen Anteil an befristeten Beschäftigungsverhältnissen und zunehmender Personalfluktuations²⁹. Dies verbirgt sich hinter dem in den Erhebungen immer wieder angeführten Begriff „Stellenproblematik“. Die im Folgenden dargestellten Erhebungsergebnisse basieren auf Gruppendiskussionen und Interviews mit Führungskräften von Engagement Global auf unterschiedlichen Ebenen. Zudem wurden die Befunde der Befragung aller Mitarbeitenden und relevante Dokumente berücksichtigt.

Wesentliche Ergebnisse der Erhebungen

Der starke Aufwuchs an Mitteln und Personal wird von den Führungskräften ebenso wie von den Mitarbeitenden insgesamt als Bedeutungszuwachs für die Arbeit von Engagement Global gesehen (Mitarbeitendenbefragung; GD 86–88; I 89, 92, 104). Gleichzeitig wird positiv wahrgenommen, dass durch die Einrichtung von Dauerprojektstellen eine deutliche Entspannung hinsichtlich der Personalsituation, das heißt des Verhältnisses zwischen befristeten und unbefristeten Arbeitsverhältnissen, eingetreten sei.

Kasten 2 Einrichtung von Dauerprojektstellen

Die Einrichtung von Dauerprojektstellen war die Antwort auf ein im Zuge des beschleunigten Wachstums von nur befristet bewilligten Projektstellen und Projektpersonal immer ausgeprägter werdendes Missverhältnis zwischen festen und befristeten Beschäftigungsverhältnissen. Im Rahmen des Aufwuchses der Programme waren arbeitsrechtlich belastbare Befristungsprognosen immer schwerer zu vertreten, sodass die individuellen Arbeitsverträge auslaufen drohten, während gleichzeitig immer mehr Personal benötigt wurde. Es bestand die Gefahr, eine große Zahl von Beschäftigten für 2 Jahre sachgrundlos befristet rekrutieren und dann wieder auswechseln zu müssen. Eine wachsende Unsicherheit unter den Beschäftigten war die Folge, mit entsprechenden Konsequenzen für Arbeitszufriedenheit und Fluktuation. Durch die Bewilligung zusätzlicher institutioneller Stellen durch den Haushaltsausschuss des Bundestages sowie durch

²⁸ Die Evaluierungsfrage B.2.3 (Was sind förderliche und hemmende Faktoren für die Leistungsfähigkeit der Gesamtorganisation?) wird hier nicht explizit angesprochen, weil in der Darstellung der Ergebnisse zu den 3 genannten Evaluierungsfragen die jeweiligen förderlichen und hemmenden Faktoren adressiert werden.

²⁹ Dies schließt den Wechsel auf eine andere Position innerhalb von Engagement Global ebenso ein wie das Verlassen der Organisation nach dem Ende eines befristeten Arbeitsvertrags.

die Einrichtung von Dauerprojektstellen, denen BMZ und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) inzwischen zustimmten, konnte dieses Missverhältnis korrigiert werden.

Die Personalbedarfsermittlung (PBE) von 2015 mit ihrer Fortschreibung (Dok. 3) hat sich aus Sicht der Führungskräfte von Engagement Global insgesamt bewährt (I 89, 97, 99). Dies wird vor allem daran festgemacht, dass die Begründung des Personalbedarfs gegenüber dem BMZ durch die PBE eine schlüssigere Grundlage habe, als wenn jeweils programm- oder handlungsspezifisch ein zusätzlicher Personalbedarf begründet werden müsse. Die kontinuierliche Fortschreibung der PBE sei zwar mit zusätzlichem Aufwand verbunden, könne aber inzwischen als gut eingespielter Prozess betrachtet werden.

Der starke Personalaufwuchs wird von einigen Führungskräften aber auch kritisch bewertet, weil es sich nicht um einen von Engagement Global strategisch gesteuerten, sondern durch die Haushaltsentscheidungen des Bundestages und des BMZ induzierten Prozess („zum Wachstum verdammt“) handle (I 89, 97–98, 103). Zudem sei der starke Personalaufwuchs mit organisationalen „Wachstumsschmerzen“ verbunden, was sich beispielsweise in einer immer noch bestehenden mehr oder weniger großen Lücke zwischen bewilligten und tatsächlich besetzten Stellen zeige³⁰. Die Dokumentenanalyse hat zu diesem Aspekt ergeben, dass es zwischen der Bewilligung von zusätzlichem Personal und dem tatsächlichen Einsatz zu Verzögerungen kommt, die zum Beispiel mit dem Rekrutierungsprozess, aber auch mit der Einarbeitungszeit für neue Mitarbeitende zusammenhängen (Dok. 25).

Die Führungskräfte sprechen in diesem Zusammenhang ebenso die Rolle der Personalabteilung (Z2) an, für die die Vielzahl und die Häufigkeit zusätzlicher Stellenbesetzungen eine permanente Herausforderung darstelle (s. dazu auch Abschnitt 2.3.6). Es wird als Manko gesehen, dass es aufgrund des starken Wachstums von Engagement Global bisher nicht gelungen sei, ein digitalisiertes Personalmanagementsystem (PMS) für die Gesamtorganisation sowie ein verbindliches Personalentwicklungskonzept zu erarbeiten (GD 87–88; I 81, 102) (s. auch Abschnitt 2.3.3). Die wachsende Zahl an Störmeldungen – vor allem in Bezug auf die Stabsstellen 1 und 3 – belegen (Dok. 4–6), dass es besonderer Anstrengungen bedurfte, um die infolge des Wachstums von Engagement Global zunehmenden Aufgaben in den Programmbereichen bewältigen zu können (s. dazu auch Abschnitt 2.3.6). Bezüglich der sogenannten Wachstumsschmerzen weisen einige Befragte darauf hin, dass dadurch Organisations- und Managementthemen in viel stärkerem Maße als früher die Agenda bestimmten, was auf Kosten des inhaltlichen Austauschs gehe (GD 88; I 81) (s. dazu Abschnitt 2.3.4).

Es gibt bei einigen Führungskräften – speziell in den Bereichen mit Querschnittsfunktion – einen verbreiteten Wunsch nach institutioneller Konsolidierung (I 83, 92, 97, 103). Damit verbindet sich die Erwartung, dass Prozesse und Strukturen gut aufgesetzt und verlässlich eingespielt werden könnten, um so mittelfristig zu einer effizienteren Aufgabenerfüllung zu kommen. Dafür sei es notwendig, dass nicht im gleichen Maße wie bisher zusätzliche Anforderungen bezüglich verstärkter beziehungsweise erweiterter Leistungen von Engagement Global zu kurzfristigen Veränderungen in Prozessen und Strukturen führen würden. Gleichzeitig wird jedoch die Befürchtung geäußert, dass der vom BMZ formulierte Wunsch nach Konsolidierung eher als Selbstbespiegelung von Engagement Global wahrgenommen werden könnte, was mittelfristig zu einem nicht gewünschten Bedeutungsverlust führen würde.

In der Befragung der Mitarbeitenden von Engagement Global wurde das Thema „Wachstum und Stellenproblematik“ ebenfalls adressiert. Unter den Befragten überwiegen diejenigen, die das starke Wachstum eher kritisch bewerten³¹. Moniert wird in diesem Zusammenhang vor allem, dass durch den Mittelaufwuchs Aufgabenbereiche hinzugekommen seien, ohne dass es für deren Wahrnehmung in hinreichendem Maße zusätzliches Personal gegeben habe. Es wird hervorgehoben, dass bei Neueinstellungen zunächst Kapazitäten

³⁰ Diese Lücke lässt sich als Momentaufnahme nicht sinnvoll quantifizieren. Sie müsste im Zeitverlauf dargestellt werden, da sich durch neue Zuwendungsbescheide und damit bewilligtes Personal immer wieder Veränderungen ergeben.

³¹ Von denjenigen, die die offenen Antwortmöglichkeiten genutzt haben, gab es 187 kritische Äußerungen (inklusive Mehrfachnennungen) und 136 positive Äußerungen (inklusive Mehrfachnennungen), in denen die mit dem Wachstum verbundenen Chancen betont werden.

für Einarbeitung gebunden werden würden und eine Entlastung erst mit Verzögerung einträte. Zudem brächten die mit dem Wachstum verbundenen Umstrukturierungen einen zusätzlichen Abstimmungsaufwand mit sich (s. dazu Abschnitt 2.3.2). Die Mitarbeitenden sehen zudem zu wenig Raum für eine Konsolidierung der im Zuge des finanziellen und personellen Wachstums erfolgten Veränderungen in der Aufbauorganisation. Gleichzeitig betonen diejenigen, die den Mittel- und Personalaufwuchs positiv bewerten, dass durch die Einrichtung der Dauerprojektstellen tatsächlich eine Entlastung eingetreten sei. Positiv wird bei alledem bewertet, dass die Bedeutung von Engagement Global durch die Expansion insgesamt zugenommen habe.

Bewertung

Engagement Global konnte die Anforderungen, die sich durch einen erheblichen Aufwuchs an Mitteln und damit auch an Personal ergeben haben, mit einem hohen Engagement und dem persönlichen Einsatz aller Beteiligten erfüllen. Dazu trug in erheblichem Maße bei, dass durch die Einrichtung von Dauerprojektstellen die Personalsituation entspannt werden konnte. Allerdings war dieser Prozess mit „Wachstumsschmerzen“ verbunden, deren Auswirkungen noch spürbar sind. Diese lassen sich an den mit der Stellenbereinigung verbundenen Herausforderungen ebenso festmachen wie an der noch bestehenden Lücke zwischen bewilligten und tatsächlich besetzten Stellen.

Der explizite Bedarf einer institutionellen Konsolidierung kann gleichfalls in direktem Zusammenhang mit den „Wachstumsschmerzen“ gesehen werden. Unter Abwägung der Risiken, die eine institutionelle Konsolidierung beinhalten würde, überwiegen aus Sicht des Evaluierungsteams die Vorteile. Aufgrund des möglicherweise weniger stark steigenden Entwicklungshaushalts sowie der schon geleisteten Aufbauarbeit kann angenommen werden, dass Engagement Global nun in eine Phase der institutionellen Konsolidierung eintritt. Engagement Global bietet sich dadurch die Chance, Strukturen, Prozesse und Verfahren den veränderten Gegebenheiten anzupassen und damit besser vorbereitet zu sein auf neue Anforderungen durch das BMZ.

2.3.2 Anpassungen in der Aufbauorganisation

Wesentliche Veränderungen in der Aufbauorganisation

Die Veränderungen in der Aufbauorganisation von Engagement Global sind hauptsächlich durch den finanziellen und personellen Aufwuchs induziert. In der folgenden Darstellung stehen die Veränderungen nach 2016 im Mittelpunkt, denn in diesem Jahr gab es einen extern begleiteten Konsultationsprozess (Dok. 7), aus dem ein Vorschlag zu einer neuen Aufbauorganisation an das BMZ hervorging (Dok. 8). Umgesetzt wurde dieser ab 1. Januar 2017.

Eine entscheidende Veränderung ergab sich dadurch, dass die Stabsstellen sowie die MMZ nicht mehr direkt der Geschäftsführung zugeordnet, sondern in einem eigenen Stabsbereich gebündelt wurden. Eine weitere wesentliche Änderung bestand in der Einrichtung eines neuen Fachbereichs „Servicestelle Kommunen in der Einen Welt“ (Fachbereich 3) (Engagement Global, 2017d). Dies war aufgrund des starken Interesses der BMZ-Leitung an der Ausweitung dieses Handlungsfelds mit in der Folge zusätzlich bereitgestellten Zuwendungen notwendig geworden.

Die ab 1. Januar 2017 wirksamen Veränderungen in der Aufbauorganisation stellten aber nur eine Zwischenetappe dar, weil sich angesichts des weiteren Aufwuchses an Zuwendungen und Personal neue Herausforderungen ergaben. Diese machten sich an überstrapazierten Führungsspannen innerhalb der bestehenden Abteilungen fest³². Um diesen zu begegnen, vor allem in der für bengo zuständigen Abteilung, wurde im Sinne einer Übergangsregelung durch die Einrichtung von Gruppenleitungen mit fachlichen und disziplinarischen Führungskompetenzen eine zusätzliche Hierarchieebene geschaffen. Der weitere Aufwuchs an

³² Richtschnur für die Geschäftsführung war hier, dass eine Abteilung unter Berücksichtigung der Managementkapazitäten der Vorgesetzten nicht mehr als 15 Mitarbeitende haben sollte (Dok. 10). In der einschlägigen Managementliteratur stellen 15 Mitarbeitende die obere Grenze dar; bei mehr als 15 Mitarbeitenden wird die Wahrnehmung der Führungsaufgaben durch die Abteilungsleitung zu einer zu großen Belastung (Schmidt, 2009, S. 236).

Mitteln und Personal führte dann logischerweise zur Etablierung von bengo als eigenständigem Fachbereich mit Wirkung vom 1. Januar 2019 (Engagement Global, 2019g).

Der finanzielle und personelle Aufwuchs führte aber auch in den Fachbereichen 2 und 3 zu Veränderungen, die sich in der Teilung von Abteilungen niederschlug. Um bei den teilweise weiter zunehmenden Führungsspannen weitere Teilungen von Abteilungen zu vermeiden, wurde in der Geschäftsleitungsrunde (GL-Runde) entschieden, in diesen Abteilungen Gruppenleitungen einzuführen (Dok. 9). Die Mitarbeitenden bevorzugten diesen Schritt gegenüber einer Teilung der Abteilung. Allerdings ergeben sich dadurch zusätzliche Herausforderungen hinsichtlich der abteilungsinternen Kommunikation.

Wesentliche Ergebnisse der Erhebungen

Die Führungskräfte von Engagement Global erachten die Veränderungen in der Aufbauorganisation insgesamt als sinnvoll und zielführend (GD 88; I 81, 83–84, 97). Sie machen allerdings deutlich, dass der Prozess damit nicht als abgeschlossen angesehen werden könne. Der zu erwartende Mittelaufwuchs werde zu neuen Herausforderungen führen. Bei einer möglichen Reduzierung der Finanzmittel, die aufgrund der mittelfristigen Haushaltsplanung nicht ausgeschlossen werden kann, könnte es in den nächsten Jahren jedoch teilweise auch zum Abbau von Stellen kommen (BMF, 2019).

Kommunikation und Informationsfluss werden von den befragten Führungskräften insgesamt positiv bewertet (I 85, 89, 95, 98–99). Dabei wird darauf hingewiesen, dass es nicht ausreichend sei, sich nur auf die „Regelkommunikation“ zu verlassen. Sie werde daher in vielen Fällen durch informelle Kommunikation ergänzt. Die veränderte Aufbauorganisation bringe, insbesondere in den Abteilungen mit Gruppenleitungen, die Herausforderung mit sich, die vertikale Kommunikation und Information in guter Qualität aufrechtzuerhalten (I 138, 162). Im Hinblick auf die abteilungs- und bereichsinterne Kommunikation sei die horizontale Kommunikation im Vergleich weniger problematisch. Anders sehe es bei der bereichsübergreifenden Kommunikation aus. Dazu sei auf die Ausführungen in Abschnitt 2.3.4. verwiesen.

Bewertung

Engagement Global konnte auch durch die veränderte Aufbauorganisation die Anforderungen, die sich aus dem erheblichen Zuwachs an Zuwendungen und Personal ergeben haben, angemessen erfüllen. Festmachen lässt sich das zum einen daran, dass auf der Basis eines extern begleiteten Umstrukturierungsprozesses wesentliche Veränderungen der Aufbauorganisation zum 1. Januar 2017 umgesetzt wurden. Zum anderen spricht für diese Einschätzung, dass die Anpassung der Aufbauorganisation in der Folge als kontinuierlicher Veränderungsprozess verstanden und umgesetzt wurde.

Die beschriebenen Veränderungen in der Aufbauorganisation haben immer auch Implikationen für das Spannungsfeld zwischen programm- beziehungsweise fachbereichsbezogener und gesamtorganisationaler Steuerung. Dies verweist auf die Darstellung gesamtorganisationaler Problematiken in den folgenden Abschnitten.

2.3.3 Unterstützung durch IT

Einführung

Der Bereich „IT“ gehört zu den wesentlichen organisationsübergreifenden Unterstützungssystemen für die fachliche Arbeit von Engagement Global und ist damit zentraler Bestandteil des Systemelements der „technischen Hilfsmittel“ im Weisbord-Modell. Seit der Gründung von Engagement Global bestand die Absicht, Systeme zu entwickeln und zu installieren, die von verschiedenen Programmen genutzt werden können, um einen in Bezug zum Gründungszweck von Engagement Global positiven Synergieeffekt herzustellen (s. dazu auch Abschnitt 2.3.4).

Ein besonderes Augenmerk galt einer Erhöhung der Effizienz in den von Engagement Global durchgeführten Förder- beziehungsweise Mittelweiterleitungsprogrammen. So wurde seit 2013 durch die Einführung einer

Software für Prozess- und Antragsmanagement (PAM) angestrebt, die Durchführung verschiedener Förderprogramme sowohl zu vereinheitlichen wie zu entlasten (Dok. 11). Dabei ging es auch darum, die Förder- und Weiterleitungsprogramme so nutzerfreundlich wie möglich zu gestalten (s. dazu auch Kapitel 4).

Wesentliche Ergebnisse der Erhebungen

Im Folgenden werden die Einführung und die Nutzung von PAM dargestellt und bewertet. Dabei wird der Blick auf das für Engagement Global charakteristische Spannungsfeld zwischen programmbezogener und gesamtorganisationaler Steuerung gerichtet. Insofern enthält die Darstellung einen Exkurs in die Fallstudie zum ZPS. Die Ergebnisse beziehen sich zum einen auf die Analyse von Dokumenten und zum anderen auf Interviews mit Führungskräften von Engagement Global sowie mit Mitarbeitenden von verschiedenen Referaten im BMZ.

In Bezug auf PAM entschieden das BMZ und die Geschäftsführung nach einem nicht erfolgreichen Versuch mit der Einführung einer Standardsoftware 2013, ein eigenes System zu entwickeln. Dazu wurde die Konfiguration zunächst auf 2 Programme von Engagement Global (bengo, FEB) ausgelegt, um dann aus den Anpassungserfahrungen in einem nächsten Schritt zu einer generellen Anwendung zu kommen. Dies führte allerdings dazu, dass sich die Anstrengungen darauf konzentrierten, eine programmspezifische Passgenauigkeit der Software zu erreichen. Als diese dann – mit einigen Einschränkungen – für bengo und das FEB erreicht war³³, wurde offensichtlich, dass die Übertragbarkeit auf andere Programme nicht mehr gegeben war (I 94, 98, 138, 162). Ein von Engagement Global 2017 in Auftrag gegebenes Gutachten bestätigte den Befund, dass die Software nicht mehr die nötige Flexibilität besitze, um die Anforderungen unterschiedlicher Programme abbilden zu können (Dok. 11)³⁴.

Folgende Gründe führten zu dieser nicht beabsichtigten Konstellation:

- Es gab von Anfang an Steuerungsdefizite im Gesamtprozess, sodass – rückblickend gesehen – die Strategie sowie die Gesamtarchitektur als unzureichend zu bezeichnen sind, weil zum Beispiel der zu Beginn des Projekts eingerichtete sogenannte Steuerkreis faktisch keine Funktion hatte. Erst mit der Durchführung des oben genannten Gutachtens ist dieses Gremium als „Lenkungsreis“ wiederbelebt worden (Dok. 11).
- Die Steuerungsimpulse vonseiten des BMZ waren uneinheitlich (s. dazu auch Kapitel 3). Während das Institutionenreferat auf eine breitere Anwendung von PAM hinarbeiten bestrebt war, favorisierte das für bengo zuständige Fachreferat (110 beziehungsweise Z30) die Entwicklung programmspezifischer Lösungen (I 49, 54, 69–70, 77; Dok. 12). Damit wurde auch das übergeordnete Ziel des BMZ nur sehr eingeschränkt erreicht, durch PAM eine effiziente, alle Förderprogramme einschließende Datenübermittlung zwischen BMZ und Engagement Global einzurichten.
- Die Projektsteuerung durch die innerhalb von Engagement Global zuständige Abteilung erwies sich angesichts der Herausforderungen dieses komplexen Vorhabens als nur in eingeschränktem Maße effektiv und effizient (I 94, 98; Dok. 11, S. 26). Dabei spielte eine wesentliche Rolle, wie die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern organisiert war. Insofern wurde ab 2019 eine neu gegründete Abteilung im Zentralbereich (Z6) mit der Weiterführung des Projekts betraut.

Inzwischen wurden die Weichen innerhalb von Engagement Global so gestellt, dass anstelle der umfassenden Einführung von PAM eine einfacher konfigurierbare, bedienerfreundliche Förderprojekt-Software (FÖPRO) auf dem IT-Markt als Projekt ausgeschrieben wurde. Das BMZ befürwortete diese Entscheidung erst 2018

³³ Die Unterscheidung macht sich daran fest, dass PAM vom FEB genutzt wird, während PAM „basis“ für bengo entwickelt wurde. Hier wird deutlich, dass es nicht einmal gelang, für die beiden Programme, bei denen PAM pilotiert wurde, eine einheitliche Konfiguration zu finden.

³⁴ Dem Gutachten ist zudem zu entnehmen, dass bis 2018 circa 2 Millionen Euro für die Einführung von PAM aufgewendet wurden. Zur Finalisierung von PAM werden weitere Mittel in Höhe von 0,6 Millionen Euro veranschlagt (I 200).

(Dok. 130), obwohl bereits 2 Jahre davor angezweifelt wurde, dass die gesteckten Ziele erreicht werden können (Dok. 13). Diese Zweifel führten zur Entscheidung, ein externes Gutachten erstellen zu lassen, dessen Ergebnisse allerdings erst Ende 2017 vorlagen (Dok. 11).

Bei der Einrichtung von FÖPRO soll darauf geachtet werden, dass in Bezug auf die Kernprozesse die Anforderungen der potenziellen Nutzenden von Beginn an berücksichtigt werden (Dok. 14); das ist eine wesentliche Lehre aus PAM. Dennoch wird ein hoher Anpassungsbedarf der Standardsoftware auf die spezifischen Bedarfe der einzelnen Förderprogramme erwartet (I 100, 133). Die bisherigen Anstrengungen, die Förderprogramme vor der Softwareeinführung in den Förderregularien zu vereinfachen und zu standardisieren, sodass sich der spätere spezifische Anpassungs- beziehungsweise Kostenaufwand reduziert, werden als unzureichend angesehen (I 133; WS 135–136).

Die Erwartungen der Führungskräfte an die FÖPRO sind hoch, gleichzeitig gibt es aufgrund der Erfahrungen mit der Entwicklung von PAM teilweise eine skeptische Grundhaltung (I 94, 98, 138, 162). Für die Einführung von FÖPRO, voraussichtlich im Frühjahr 2020, ist eine Pilotanwendung vorgesehen³⁵.

Über die Einführung von PAM hinaus gibt es funktionstüchtige Softwareunterstützung in anderen Bereichen, wie das MACH-System zum Finanzmanagement, die Customer-Relationship-Management-Anwendungen zum Kontakt-, Anfrage- und Veranstaltungsmanagement sowie das inzwischen vereinheitlichte Vergabeverfahren. Aus Sicht der Führungskräfte fehlt es bisher noch an einem wirksamen Softwaresupport im Bereich „Personalmanagement“ (GD 87–88; I 81, 102)³⁶.

Bewertung

Die Ergebnisse haben deutlich gemacht, wie sich die Einführung von PAM im Spannungsfeld von institutioneller und programmbezogener Steuerung so gestaltet hat, dass die beabsichtigten übergeordneten Ziele nicht erreicht wurden. Allerdings wurden die programmbezogenen Ziele auch nur mit Einschränkungen realisiert. Letztlich hat die programmbezogene Steuerung dominiert, was auf Defizite in der übergreifenden Steuerung des Einführungsprozesses verweist. Dies betrifft die uneinheitliche Steuerung durch das BMZ ebenso wie die mangelnde Kohärenz in der internen Steuerung. Dass trotz bereits 2016 bestehender Zweifel an den Möglichkeiten der Zielerreichung erst 2018 umgelenkt wurde, kann dafür als Beleg gelten.

Mit Blick auf die Einführung von FÖPRO ist kritisch zu fragen, inwieweit die freiwillige Nutzung der Software durch die verschiedenen Programme das Defizit an übergreifender Steuerung nicht perpetuiert. Das Prinzip der Freiwilligkeit führt absehbar zu Reibungsverlusten und zu Parallelsystemen, bei denen mit dem Verweis auf die mangelnde Berücksichtigung von Programmspezifika weiterhin mit Excel-Listen operiert wird.

Gleichzeitig wäre der Verzicht auf Freiwilligkeit auch mit Reibungsverlusten verbunden, die bei der Einführung entsprechender IT-Systeme aber unvermeidlich sind. Eine Orientierung auf mehr Verbindlichkeit in der Nutzung von FÖPRO könnte einen starken Anreiz dafür schaffen, die Anliegen der Nutzenden frühzeitig mit zu berücksichtigen. Idealerweise würden ebenso die im BMZ zuständigen Referate eine Anstrengung unternehmen, ihre Steuerungsimpulse hinsichtlich der Einführung von FÖPRO zu harmonisieren. Damit könnte auch die Chance einer zuwendungsrechtlichen und einer prozessualen Harmonisierung bei den Förderprogrammen genutzt werden, um einen späteren Anpassungsaufwand bei FÖPRO zu mindern.

³⁵ Dafür wurde das Programm EplB NRW ausgewählt.

³⁶ Die bisher durchgeführten Ausschreibungen für ein PMS waren nicht erfolgreich. Ein Teilaspekt des Personalmanagements wurde inzwischen mit der Einführung eines Zeiterfassungssystems (ZEUS) adressiert, wobei die Funktionstüchtigkeit bisher nur eingeschränkt gewährleistet werden konnte.

Kasten 3 Exkurs: Fallstudie Zentraler Programmservice

Der ZPS³⁷ ist zunächst als Projekt im Fachbereich 1 und ab 2018 als eigene Abteilung im Z-Bereich (Z5) verortet worden, was einer Empfehlung der internen Evaluierung (Dok. 15) entsprach. Aufgabe des ZPS ist es, Prozessschritte von Engagement Global zu vereinfachen, zu standardisieren und kundenfreundlicher zu gestalten sowie dafür Sorge zu tragen, dass nach Einreichung des Antrags die verschiedenen Prozessschritte möglichst effizient durchgeführt werden. Die Arbeit des ZPS bewegt sich damit ebenso wie die Einführung von PAM im Spannungsfeld von programmbezogener und gesamtorganisationaler Steuerung.

Mit der Einführung von PAM hätte der ZPS die zentralen Dienstleistungen für alle Förder- und Weiterleitungsprogramme sicherstellen sollen. Angesichts der dabei auftretenden Schwierigkeiten konzentrierte sich der ZPS zunächst aber nur auf bengo und FEB; wwB, ww, PFQ und Transportkostenzuschuss (TKZ) kamen erst in weiterer Folge hinzu. Der ursprünglich intendierte Anspruch, die Harmonisierung der Förderprogramme voranzutreiben, musste aufgegeben werden (I 133). In dieser Konstellation kann der ZPS seine Nützlichkeit nur eingeschränkt unter Beweis stellen. Dies kommt darin zum Ausdruck, dass die Mehrzahl der interviewten Führungskräfte die Relevanz des ZPS eher infrage stellt, weil der Nutzen seiner Arbeit zu wenig sichtbar sei. Allerdings wurden vonseiten der befragten Trägerorganisationen in den Fallstudien bengo und FEB überwiegend positive Rückmeldungen zur Zuverlässigkeit der Arbeit des ZPS gegeben.

Der ZPS hat durch die weitgehende Umsetzung der Empfehlungen der internen Evaluierung (Dok. 15) seine Arbeitsweise ab 2017 insgesamt effektiver und effizienter gestalten können³⁸. Aufgrund seiner elementaren Abhängigkeit von der Softwareentwicklung in den Programmen von Engagement Global steckt der Zentralbereich jedoch in einem Dilemma: Er wird seine Potenziale erst wirklich entfalten können, wenn die FÖPRO als verbindliche Softwareunterstützung für die Förder- und Weiterleitungsprogramme eingeführt worden ist. Dabei wird es auch von Bedeutung sein, dass der ZPS systematischer in die interne Kommunikation eingebunden wird und seine Anliegen in den IT-Lenkungskreis einbringen kann.

2.3.4 Synergieeffekte und programmübergreifende Zusammenarbeit

Einführung

Mit der Gründung von Engagement Global verfolgte das BMZ auch das Ziel, durch die Bündelung verschiedener Programme und Initiativen unter einem Dach Synergien zu schaffen (BMZ, 2012). 2015 spielte diese Zielsetzung bei der Vorlage des Aktionsprogramms dann aber keine prominente Rolle mehr (BMZ, 2015)³⁹. In der Fünfjahresbilanz finden sich ebenso wenig Ausführungen zu Synergien beziehungsweise Synergieeffekten (Engagement Global, 2017c). Dies verweist darauf, dass Synergieeffekte in der tatsächlichen Arbeit von Engagement Global eine geringere Rolle spielen, als es die strategischen Vorgaben von 2012 vermuten lassen. Die im Rahmen dieser Evaluierung durchgeführten empirischen Erhebungen, die sich auf Interviews und Gruppendiskussionen mit Führungskräften von Engagement Global sowie mit Mitarbeitenden von verschiedenen BMZ-Referaten, auf die Analyse von Dokumenten als auch auf die bei Engagement Global durchgeführte Befragung aller Mitarbeitenden stützen, erhärten diesen Befund und decken die dafür maßgeblichen Gründe auf.

Wesentliche Ergebnisse der Erhebungen

In den Interviews und Gruppendiskussionen mit Führungskräften von Engagement Global wurde zwischen 2 Typen von Synergieeffekten unterschieden: den technisch-organisatorischen und den inhaltlich-konzeptionellen Synergien. Dabei beziehen sich erstere auf die Vereinheitlichung von Prozessen und Verfahren, während letztere auf inhaltlichen Austausch und Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Programmen oder

³⁷ Der ZPS war Gegenstand einer der 5 Fallstudien, die im Rahmen dieser Evaluierung durchgeführt wurden (s. dazu Abschnitt 1.2).

³⁸ Dies wurde in den mit dem ZPS-Team durchgeführten Workshops plausibel belegt (WS 135–136).

³⁹ S. dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

zwischen verschiedenen Fachbereichen abheben. Aus Sicht der Führungskräfte haben die technisch-organisatorischen Synergieeffekte im Vergleich zu den inhaltlich-konzeptionellen einen deutlich höheren Stellenwert (GD 86–88).

Technisch-organisatorische Synergieeffekte würden zum Beispiel übergreifende Dienstleistungen für die Fachabteilungen im Finanz- und Rechtsbereich betreffen. Beispielhaft wird die Vereinheitlichung der Zuwendungsanträge und Weiterleitungsverträge erwähnt. Diesem Punkt misst auch das BMZ besondere Bedeutung bei (I 70). Positiv erwähnt werden in diesem Zusammenhang von den Führungskräften von Engagement Global gleichfalls die einheitliche Trägerprüfung, die vom ZPS durchgeführt wird, sowie die ebenso in der Verantwortung des Zentralbereichs liegende sogenannte vertiefte Prüfung⁴⁰. Zu den technisch-organisatorischen Synergieeffekten würden aber auch der Austausch von trägerbezogenen Informationen sowie eine inhaltliche Aspekte einschließende veranstaltungsbezogene Kooperation gehören (GD 86–88; I 89). Schließlich seien die Synergieeffekte von Bedeutung, die sich mit dem Markenharmonisierungsprozess verbänden, für den innerhalb von Engagement Global die Stabsstelle Kommunikation, Veranstaltungen (S2) verantwortlich sei. Die interviewten Führungskräfte machen deutlich, dass es bei den technisch-organisatorischen Synergieeffekten weiterhin ungenutzte Potenziale gebe, zum Beispiel bei der Unterstützung durch die IT (s. dazu Abschnitt 2.4.3) sowie im Bereich des Personalmanagements (GD 86–88; I 84, 98)⁴¹.

Hinsichtlich der inhaltlich-konzeptionellen Synergieeffekte nennen die Führungskräfte von Engagement Global einige Beispiele aus dem Bereich des globalen Lernens, aber auch Austauschmöglichkeiten über die bestehenden Kommunikationsformate, wie Jour fixe, GL-Runde, Abteilungsleitungsrunde sowie die bereichs- und abteilungsinternen Formate (GD 86–88; I 83, 85).

Angesprochen wurden gleichermaßen die übergreifenden Fachkreise. Hier gibt es das Themenforum Agenda 2030, einen eigenständigen Prozess zu Engagement Global als diskriminierungssensible Organisation sowie Fachkreise zu den Themen (1) Inklusion, (2) Migration, (3) Flucht und Entwicklung sowie (4) Nachhaltigkeit. Der Prozess zu Engagement Global als diskriminierungssensible Organisation wird im Vergleich zu den Fachkreisen als besonders aktiv eingestuft; hierzu hat es 2018 eine externe Begleitung gegeben, aus der ein Aktionsplan mit konkreten Empfehlungen hervorgegangen ist (Dok. 16). Allerdings wurde die dort vorgeschlagene Einrichtung einer Steuerungsgruppe nicht realisiert. Das Leitungsgremium entschied, darauf zu verzichten (Dok. 17)⁴². Die insgesamt skeptische Haltung der Führungskräfte gegenüber den Fachkreisen kommt darin zum Ausdruck, dass das inhaltliche Engagement teilweise als „Kür“ beziehungsweise „Nice-to-have“ gesehen wird (GD 86–88; I 81, 84). Das Engagement für die Mitarbeit in den Fachkreisen ist somit begrenzt. Priorität haben bei den Mitarbeitenden und Führungskräften ganz eindeutig die programmbezogenen fachlichen Aufgaben, die zeitlich nur geringe Spielräume für „Querschnittsaktivitäten“ lassen.

Wenn von inhaltlich-konzeptionellen Synergieeffekten gesprochen wird, dann gilt es hier aus Sicht des BMZ zu ergänzen, dass es innerhalb der SKEW entsprechende Wirkungen gebe, die durch einen gemeinsamen, mit einem damit korrespondierenden Zuwendungsbescheid geförderten Programmansatz begünstigt werden würden (I 67, 84; Dok. 74)⁴³. Das BMZ sieht in der Einrichtung eines übergreifenden M&E-Systems auch einen Beitrag zur Erzielung von Synergieeffekten (I 55, 69–70; s. dazu auch Abschnitt 2.3.5). Darüber hinaus erkennt das Ministerium bisher noch nicht genutzte Synergiepotenziale bei der Vereinheitlichung der Zuwendungsbescheide sowie der programmatischen Bündelung⁴⁴ (I 55, 69–70).

⁴⁰ Die Zuständigkeit wechselte mit Stichtag 1. Januar 2020 in den Stabsbereich.

⁴¹ Hier könnten Synergieeffekte durch die Einführung des bereits geplanten IT-gestützten Personalmanagementsystems realisiert werden.

⁴² Im Februar 2020 wurde die Steuerungsgruppe dann doch eingerichtet.

⁴³ Diese Synergieeffekte lassen sich daran festmachen, dass es durch den gemeinsamen Programmansatz obsolet geworden ist, für einzelne Handlungsfelder beziehungsweise Instrumente spezifische Zuwendungsanträge stellen zu müssen.

⁴⁴ Mit programmatischer Bündelung wird hier die Möglichkeit angesprochen, bisher getrennt beantragte Zuwendungen für Programme und/oder Dienstleistungen unter ein inhaltliches Dach zu bringen, um dadurch das Antrags- und Zuwendungsverfahren zu verschlanken.

Von den Führungskräften bei Engagement Global wird zudem das Spannungsfeld angesprochen, in dem sich Vereinheitlichung und Harmonisierung bewegen würden. Dabei weisen einige Führungskräfte darauf hin, dass die Identität der Programme durch zu weitgehende Vereinheitlichung und Harmonisierung infrage gestellt werde (GD 88; I 83, 98). Dies könne zu Reibungsverlusten führen, wie es sich zum Beispiel bei der Einführung eines übergreifenden M&E-Systems gezeigt habe (s. dazu Abschnitt 2.3.5), weil es aus fachlicher Sicht begründete Vorbehalte gegen eine umfassende Bewertung der Programmaktivitäten im Sinne der Erreichung einer höheren Zielsetzung von Engagement Global als Gesamtorganisation gebe. Insofern favorisieren diese Führungskräfte, die Möglichkeiten einer Vereinheitlichung und Harmonisierung fachbereichsbezogenen zu nutzen und nicht nur für Engagement Global insgesamt anzustreben (s. dazu auch Abschnitt 2.3.6).

Ein Blick auf die Ergebnisse der Befragung aller Mitarbeitenden von Engagement Global zeigt, dass die bisher praktizierten Formen und Möglichkeiten von übergreifendem inhaltlichem Austausch und inhaltlicher Diskussion als unzureichend beurteilt werden. Abgesehen von den oben geschilderten Vorbehalten gegen inhaltlich-konzeptionelle Synergieeffekte gibt es bei den Mitarbeitenden den Wunsch nach mehr Informationsaustausch über Abteilungs- und Bereichsgrenzen hinweg. Positiv wird hier die Chance gesehen, besser über die Arbeit von anderen Programmen, Handlungsfeldern und Projekten Bescheid zu wissen, um mögliche Synergiepotenziale zu erkennen. Dieser Austausch kann, muss aber nicht zu Synergieeffekten führen. Gleichzeitig machen die Mitarbeitenden deutlich, dass die Verwirklichung des oben genannten Wunsches sehr zeit- und ressourcenaufwendig sei⁴⁵. Insofern gibt es eine Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit, was sich auch in dem schon erwähnten zurückhaltenden Engagement in den institutionsübergreifenden Fachkreisen manifestiert. Die Mitarbeitenden sehen hier klar die hemmenden Faktoren, also die bereits genannten fehlenden Anreize für mehr inhaltlichen Austausch und Zusammenarbeit.

Bewertung

Synergieeffekte spielen in der tatsächlichen Arbeit von Engagement Global eine geringere Rolle, als es die strategischen Vorgaben von 2012 erwarten lassen. Die dargestellten Befunde zeigen im Brennglas die übergreifende Problematik mangelnder Anreize für programm- beziehungsweise bereichsübergreifende Zusammenarbeit und damit mögliche inhaltlich-konzeptionelle Synergieeffekte. Gleichzeitig verweist dieser Befund auf das bereits mehrmals in diesem Kapitel angesprochene Spannungsfeld zwischen programmbezogener und gesamtorganisationaler Steuerung, was wiederum in enger Verknüpfung mit dem Spannungsfeld zwischen Vereinheitlichung/Harmonisierung und Anerkennung von Diversität zu sehen ist. Wenn die Dominanz der programmbezogenen Steuerung die Einführung einer verbindlichen Softwareunterstützung erschwert (s. Abschnitt 2.3.3), dann gilt das mit Blick auf Synergieeffekte in gleichem Maße für die Schaffung wirksamer Anreize für die Realisierung von Synergiepotenzialen, da diese eine stärkere gesamtorganisationale Steuerung erfordern würde.

2.3.5 Institutionelle Lernmechanismen

Einführung

Das M&E-Rahmenkonzept wurde in einem extern begleiteten Beratungsprozess⁴⁶ zwischen 2014 und 2016 entwickelt, von der Geschäftsführung von Engagement Global im Juli 2017 beschlossen und nach Freigabe durch das BMZ zum 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt. Ziel dieses Rahmenkonzepts war es, „eine Systematik von Monitoring- und Evaluationsverfahren zu entwickeln, die es ermöglicht, nicht nur auf der Ebene der Einzelprogramme von Engagement Global, sondern auch für die Gesamtorganisation kontinuierlich verlässliche

⁴⁵ Einschätzung zur Aussage im Rahmen der Onlinebefragung: „Mehr bereichsübergreifende Zusammenarbeit wäre wünschenswert, ist aber sehr zeit- und ressourcenaufwendig“.

⁴⁶ In diesem Prozess wurde Engagement Global im Auftrag des BMZ durch das Centrum für Evaluation (CEval) und das Institut für Sozialforschung, Praxisberatung und Organisationsentwicklung (iSPO) fachlich und methodisch unterstützt (Dok. 73).

und aussagekräftige Informationen über das Erreichen der von Engagement Global und [ihren] Programmen verfolgten Ziele bzw. der erzielten Wirkungen zu generieren“ (Dok. 73, S. 5).

Zentraler Baustein des M&E-Rahmenkonzepts bilden 8 SRAs, die jeweils mit Indikatoren hinterlegt sind. Die SRAs beziehen sich auf übergreifende quantitative und qualitative Zieldimensionen für die Arbeit von Engagement Global. Gleichzeitig enthält das M&E-Rahmenkonzept Wirkungsmodelle für alle Programme sowie eine Darstellung geeigneter Monitoringinstrumente (Dok. 73, 75–78)⁴⁷.

Zur Einordnung des M&E-Rahmenkonzepts muss berücksichtigt werden, dass in den Zuwendungsanträgen für die verschiedenen Programme von Engagement Global jeweils maßnahmenbezogenen Ziele und Indikatoren festgelegt sind, für die ein regelmäßiges Monitoring auf Programmebene stattfindet. Eine wesentliche Herausforderung für die Umsetzung des M&E-Rahmenkonzepts bestand darin, die so gewonnenen Daten in Bezug auf die den SRAs zugeordneten Indikatoren zu aggregieren und auszuwerten, um zu validen Aussagen bezüglich der SRAs zu kommen. Der planmäßig zum 1. April 2019 vorgelegte Monitoringbericht (Dok. 42) stellt dies gut nachvollziehbar dar.

Das M&E-Rahmenkonzept benennt darüber hinaus weitere Herausforderungen für den Umsetzungsprozess (Dok. 73):

- Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft der betroffenen Akteure, einschließlich der Bereitschaft zu Offenheit und Transparenz
- Vertrauen in den fairen und verantwortungsvollen Umgang mit Daten
- Zeit für die erforderlichen Konsens- und Aushandlungsprozesse, zum Beispiel zur Interpretation der Ergebnisse und/oder der Revision und Weiterentwicklung der M&E-Systematik
- Bereitstellung der notwendigen technischen Ressourcen für die Umsetzung des M&E-Systems: ein möglichst einfach handhabbares Erfassungssystem für die Eingabe und Übermittlung der erhobenen Monitoringdaten
- Harmonisierung von sehr verschieden getakteten, parallelen Prozessabläufen (Antragsfristen, Berichtspflichten)
- Interpretation der quantitativen Kennwerte zum Ausmaß der Zielerreichung durch das Heranziehen von zusätzlichen qualitativen Informationen

Wesentliche Ergebnisse der Erhebungen

Die hier dargestellten Erhebungsergebnisse stützen sich vor allem auf die Analyse von Dokumenten. Zudem wurden Interviews und Fokusgruppendifkussionen mit Führungskräften von Engagement Global sowie ein Workshop mit Mitgliedern der im Rahmen der Erarbeitung des M&E-Rahmenkonzepts eingesetzten Begleitgruppe durchgeführt.

Aus Sicht der Führungskräfte von Engagement Global bestehen die oben genannten Herausforderungen weiterhin⁴⁸ (GD 87–88; I 83–85, 89, 93). Im Einzelnen wurden diesbezüglich folgende Punkte kritisch angemerkt:

- Die verwendeten Indikatoren seien teilweise nicht nachvollziehbar. Im Fall eines Programms entstehe der Eindruck, dass Indikatoren wieder genutzt werden sollten, die bei einem früheren Antrag ans BMZ bereits verworfen worden seien.
- Die Verzahnung des übergreifenden M&E-Systems mit dem programmbezogenen Monitoring sei unzureichend und stelle eher ein Nebeneinander von verschiedenen M&E-Aktivitäten dar. Insofern gebe es

⁴⁷ Die Arbeit des Fachbereichs SKEW konnte im M&E-Rahmenkonzept noch nicht berücksichtigt werden, da es zeitgleich eine grundsätzliche Umstrukturierung in der Programmplanung gab. Im Rahmen der Pilotphase (2018–2019) wurde auch die SKEW in das M&E-Rahmenkonzept einbezogen (Dok. 108).

⁴⁸ Hier muss die Einschränkung gemacht werden, dass die Führungskräfte aus dem Bereich 3 hierzu nur bedingt Aussagen treffen konnten, da die Arbeit im Fachbereich „SKEW“, wie weiter oben erwähnt, erst nachträglich in das M&E-Rahmenkonzept einbezogen wurde.

in Bezug auf das übergreifende M&E-System einen zusätzlichen Arbeitsaufwand, dessen Nutzen zumindest für die Programme selbst zweifelhaft sei.

- Das angeschaffte System (EvaSys) erfülle nur sehr eingeschränkt den Anspruch, möglichst einfach handhabbar zu sein; zudem bedeute das Fehlen einer funktionierenden Datenbank zusätzlichen Arbeitsaufwand, weil Erhebungen händisch erfolgen müssten.

Zivilgesellschaftliche Akteure sehen eine Herausforderung im verantwortungsvollen und fairen Umgang mit Daten. Sie haben weiterhin die Sorge, dass M&E-Daten möglicherweise doch für trägerspezifische Auswertungen genutzt werden könnten. Diese Befürchtung wird dadurch befördert, dass trotz gegenteiliger Absichtserklärungen der mit der Einrichtung der Begleitgruppe begonnene Dialogprozess nicht fortgesetzt worden sei. Zudem enthalten die SRAs aus ihrer Sicht immer noch Ansprüche, die über das hinausgingen, was sich Engagement Global in Bezug auf die eigenen Leistungen berechtigterweise zuschreiben könne. In einzelnen SRAs werde zu wenig deutlich, dass Wirkungen vor allem durch die von den Trägerorganisationen beziehungsweise den kooperierenden zivilgesellschaftlichen Organisationen erbrachten Leistungen einträten und Engagement Global bloß die vom BMZ bereitgestellten Mittel weitergebe⁴⁹.

Eine Analyse des Monitoringberichts vom April 2019 bestätigt die Bedeutung der vorstehend genannten Herausforderungen. Verbesserungsbedürftige Datenqualität und die Verwendung von teilweise wenig praxisbezogenen Indikatoren limitieren die Aussagekraft des Berichts, der von seinem Anspruch her eine Zusammenstellung der vorhandenen Daten in beschreibender Absicht ist (Dok. 42). So werden die Vorgaben aus dem M&E-Rahmenkonzept bloß abgearbeitet, ohne dass aufgezeigt wird, inwieweit sich die so formulierten Indikatoren und die Zuordnungen zu den SRAs als schlüssig und nachvollziehbar erwiesen haben. Teilweise wurden Zuordnungen modifiziert, aber nicht plausibel erläutert, warum dies geschehen sei. Genauso wenig werden die qualitativen Betrachtungen, die zur Interpretation der quantitativen Daten notwendig sind, angestellt beziehungsweise ausgeführt. Im Bericht wird im Zusammenhang mit nächsten Schritten dargestellt, dass die Wirkungsmodelle auf Basis der Veränderungen, die sich hinsichtlich der Ziele der verschiedenen Programme, Angebote und Maßnahmen in den letzten Jahren ergeben haben, das heißt seit der Erarbeitung des M&E-Rahmenkonzepts, angepasst werden müssen. Das hat wiederum Implikationen für Indikatoren, Erhebungsmethoden sowie die Zuordnungen zu den SRAs (Dok. 42).

Betrachtet man die kritischen Rückmeldungen von den Führungskräften von Engagement Global zusammen mit der Analyse des Monitoringberichts, dann gibt es hinreichende Anhaltspunkt dafür, dass die Ownership für das neue M&E-System innerhalb von Engagement Global noch wenig ausgeprägt ist. Dies spiegelt sich auch in den Hinweisen auf die sich im Zusammenhang mit der Umsetzung des M&E-Rahmenkonzepts ergebenden Reibungsverluste und Verzögerungen, die im Leitungsgremium von Engagement Global thematisiert wurden (Dok. 79–85).

Auch aus Sicht des BMZ macht der Bericht deutlich, dass wesentliche Herausforderungen in der Einrichtung des übergeordneten M&E-Systems weiterhin bestehen (Dok. 119). Genannt werden die unzureichende Qualität der erhobenen Daten ebenso wie die noch zu wenig präzise Zuordnung der Daten zu den Indikatoren auf Ebene der SRAs. Zudem sei die evidenzbasierte Steuerung auf gesamtorganisationaler Ebene noch nicht hinreichend mit der Darstellung von Leistungen und Wirkungen auf Ebene der SRAs unterfüttert und die im M&E-Rahmenkonzept angesprochenen „notwendigen qualitativen Betrachtungen“ müssten vervollständigt werden.

Das BMZ hat daher Engagement Global beauftragt, die im bisherigen Umsetzungsprozess des M&E-Rahmenkonzepts deutlich gewordenen Defizite systematisch zu erfassen, zu kategorisieren und qualitativ einzuordnen (Dok. 119). Darauf aufbauend soll eine grundsätzliche Analyse und Bewertung des Potenzials des M&E-

⁴⁹ Im ersten Monitoringbericht wird diesbezüglich festgestellt, dass die Beiträge von Engagement Global zu den erzielten Wirkungen überbewertet werden würden: „Viele Veranstaltungen werden in enger Kooperation mit der Zivilgesellschaft und anderen Partnern durchgeführt. Es wird darauf hingearbeitet, die jeweiligen Beiträge künftig differenzierter darzustellen“ (Dok. 42, S. 10).

Systems, seiner Zielrichtung(en) und der hierfür erforderlichen Schritte erfolgen. Dabei gilt ein wichtiges Augenmerk der Frage, wie die Sicherstellung des Nutzens für die Programmebene und für die Gesamtorganisation ermöglicht werden kann.

Die Ergebnisse dieser Analyse wurden zwischenzeitlich vorgelegt (Dok. 132). Sie bekräftigen die Bedeutung der vorstehend dargestellten Herausforderungen. Betont werden dabei die nicht hinreichend ausgearbeiteten programmbezogenen Wirkungsmodelle, die Vielzahl der nur schwer messbaren Indikatoren, mit denen die SRAs hinterlegt sind, sowie die hohe Komplexität des M&E-Systems angesichts der Verschränkung von programmbezogenem und gesamtorganisationalem M&E.

Auf der Basis dieser Ergebnisse haben sich BMZ und Engagement Global darauf verständigt, dass die Weiterentwicklung des M&E-Systems im Hinblick auf seine gesamtorganisationale Funktion vorerst zurückgestellt wird und zunächst die programmbezogene Monitoringfunktion gestärkt werden soll (Dok. 133). Erst wenn diese hinreichend entwickelt und erprobt worden ist, soll geprüft werden, welche Möglichkeiten für die Weiterentwicklung der gesamtorganisationalen M&E-Funktion bestehen beziehungsweise verfolgt werden sollen.

Bewertung

Aus den dargestellten Erhebungsergebnissen ergibt sich als zentraler Befund, dass die Ownership für das neue M&E-System innerhalb von Engagement Global noch wenig ausgeprägt ist. Zentrale Herausforderungen, die teilweise schon im M&E-Rahmenkonzept benannt wurden, sind bisher nur unzureichend adressiert worden. Es wäre daher verfrüht, den Stellenwert und die Qualität von institutionellen Lernmechanismen abschließend zu bewerten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass selbstverständlich Lernprozesse sowohl auf programmbezogener wie auch auf gesamtorganisationaler Ebene stattfinden, ohne allerdings im Sinne von verlässlichen Lernmechanismen institutionalisiert zu sein. Dazu ist es erforderlich, dass das M&E-System fundierte und aussagekräftige Ergebnisse liefert, mit denen die institutionellen Lernmechanismen „gefüttert“ werden können. Eine Voraussetzung dafür wäre, dass die auf der gesamtorganisationalen Ebene durch das M&E-System generierten Lernerfahrungen nicht nur für die Optimierung der Steuerung, sondern auch für die strategische Weiterentwicklung von Engagement Global genutzt werden würden.

Die vorstehend erwähnte Analyse zum Potenzial des M&E-Systems, das heißt die daraus abgeleitete Priorisierung der programmbezogenen M&E-Funktion, hat zu einer veränderten Ausgangssituation für die Weiterentwicklung des M&E-Systems geführt. Die Ergebnisse können so interpretiert werden, dass sich im Zuge der Umsetzung des M&E-Rahmenkonzepts darin bereits angelegte Mängel, zum Beispiel hinsichtlich der Differenziertheit der programmbezogenen Wirkungsmodelle oder der Formulierung von Indikatoren, bestätigt haben. Ebenso wird deutlich, dass die mit der konstruktiven Bearbeitung dieser Defizite verbundenen Herausforderungen noch nicht bewältigt wurden. Dabei ist es nachvollziehbar, dass die Funktionstüchtigkeit des programmbezogenen Monitorings im Moment Priorität genießen soll. Es stellt sich aber weiterhin die Frage, wie auf der Basis von aggregierten Monitoringdaten das Erreichen der SRAs plausibel, qualitativ beurteilt werden kann, denn eine solche Bewertung ist Voraussetzung für eine lernorientierte gesamtorganisationale Steuerung.

2.3.6 Zusammenspiel von Querschnittseinheiten und Fachabteilungen

Einführung

In diesem Abschnitt liegt das Augenmerk darauf, wie die Kooperationsbeziehungen zwischen Querschnittseinheiten und Fachabteilungen gestaltet sind, an welchen Stellen das Zusammenspiel gut funktioniert und an welchen es Verbesserungsbedarf gibt. Dabei wird beachtet, dass die Fachbereiche mit den entsprechenden Leitungsfunktionen auch eine wesentliche Rolle spielen. Für die relevanten Prozesse und Verfahren steht jedoch die direkte Beziehung zwischen Fachabteilung und Querschnittseinheit im Vordergrund.

Wenn von Querschnittseinheiten gesprochen wird, geht es zum einen um die im Zentralbereich angesiedelten Abteilungen, die für wesentliche organisationsübergreifende Funktionen verantwortlich sind, zum Beispiel Finanzen, Personal und IT (Engagement Global, 2019g), zum anderen um die im Stabsbereich verorteten

übergreifenden Funktionen. Die Stabsstelle Recht (S1) prüft zum Beispiel die Rechtssicherheit der von Engagement Global eingegangenen Vertragsbeziehungen, also möglicherweise bestehende Risiken für die Organisation. Die Stabsstelle Kommunikation, Veranstaltungen (S2) achtet unter anderem darauf, dass bei Veranstaltungen und Publikationen die Markenkonformität gewährleistet wird. Schließlich ist hier auch die Stabsstelle Qualitätsmanagement, Revision (S3) zu nennen, die über die entsprechenden Querschnittsfunktionen gleichfalls die Regelkonformität prüft. Dies gilt ebenso für die Einhaltung von Standards bezüglich M&E.

Eine Sonderrolle hat im Stabsbereich die MMZ, die die übergeordnete Ansprechstelle für Personen, Organisationen et cetera darstellt, die sich entwicklungspolitisch engagieren wollen und eine Orientierung für entsprechende Aktivitäten suchen, die über die bei Engagement Global bestehenden Angebote auch hinausgehen können. Die MMZ ist auf die Unterstützung der Fachabteilungen angewiesen, wenn es um die Bearbeitung von Anfragen geht, die sich spezifisch auf bestimmte Fachbereiche beziehungsweise Programme von Engagement Global beziehen. Dies gilt gleichermaßen für die Beantwortung politischer Anfragen, für die die MMZ inzwischen innerhalb von Engagement Global die Verantwortung trägt.

In struktureller Hinsicht besteht in Organisationen immer ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen Fachabteilungen und Querschnittseinheiten (Schreyögg und Koch, 2020), was sich daran festmacht, dass Fachabteilungen aus fachlichen Überlegungen heraus angepasste, flexible Lösungen zumeist unter einem implementierungsbedingten Zeitdruck suchen. Die Prüfung der Regelkonformität führt immer wieder dazu, dass sich Flexibilität und Anpassungsfähigkeit nicht in dem gewünschten Maße realisieren lassen, was Klärungsprozesse in Gang setzt, die die unterschiedlichen Perspektiven von Querschnittseinheiten und Fachabteilungen berücksichtigen sollen. Im Falle der Nichteinigung zwischen den jeweiligen Mitarbeitenden bleibt nur der Weg, über die Abteilungsleitungen und gegebenenfalls über weitere Hierarchiestufen zu einer Einigung zu gelangen.

Das Spannungsverhältnis wird also durch bestimmte Grundeinstellungen geprägt. Aufseiten der Querschnittseinheiten beinhalten sie die Befürchtung, die Fachabteilung suche auf Kosten der Regelkonformität Lösungen für fachliche Problemstellungen, während umgekehrt die Fachabteilungen Bedenken haben, dass das Pochen auf Regelkonformität flexible, angepasste Problemlösungen eher behindere als fördere. Dieses Spannungsverhältnis ist grundsätzlich nicht aufzulösen; es ist sogar aus einer organisationsübergreifenden Perspektive eine notwendige Bedingung für das Funktionieren einer Organisation. Gleichzeitig müssen sich die aus diesem Spannungsverhältnis ergebenden Reibungsverluste aber in einem vertretbaren Rahmen halten.

Die im Folgenden dargestellten und bewerteten Erhebungsergebnisse fokussieren das Zusammenspiel zum einen zwischen Fachabteilungen und dem Zentralbereich und zum anderen zwischen Fachabteilungen und Stabsbereich. Die Erhebungen stützen sich auf Interviews mit den Leiter*innen des Zentral- und des Stabsbereichs, mit den Abteilungsleitungen im Zentralbereich sowie den Leitungen der Stabsstellen sowie der MMZ. Zudem wurden Interviews oder Gruppendiskussionen mit allen Abteilungsleitungen aus den Fachbereichen (GD 86–88; I 82–83, 85, 89, 91–93, 104, 162) berücksichtigt. Eine Dokumentenanalyse und die Ergebnisse der Befragung aller Mitarbeitenden von Engagement Global vertiefen beziehungsweise ergänzen die so gewonnenen Erkenntnisse und Einsichten.

Das Zusammenspiel zwischen den Fachabteilungen und dem Zentralbereich

Wesentliche Ergebnisse der Erhebungen

Die Interviews beziehungsweise Fokusgruppendifkussionen mit Führungskräften verdeutlichen zunächst, dass in Bezug auf die verschiedenen Abteilungen die Unterstützung beziehungsweise die Zusammenarbeit insgesamt als positiv bewertet wird. Dies gilt in besonderem Maße für die Abteilung Finanzen (Z1), aber auch für die Abteilungen Innere Dienste (Z3) und Informationstechnik (Z4). Hier wird von reibungsloser Zusammenarbeit gesprochen, von guter Dienstleistungsorientierung und von überwiegend hoher Zufriedenheit mit der erhaltenen Unterstützung. Mit Blick auf die Arbeit der Abteilung Personal (Z2) wird die Dienstleistungs-

orientierung besonders hervorgehoben, während für die Abteilungen ZPS (Z5) und Organisation, Personalentwicklung (Z6) die Zufriedenheit mit bestimmten Unterstützungsangeboten betont wird, das heißt mit der Trägerprüfung (Z5) beziehungsweise der Prozessbegleitung (Z6).

Die kritischen Rückmeldungen sind im Z-Bereich vor allem an die Z2 gerichtet. Dabei geht es darum, dass angesichts einer als hoch wahrgenommenen Fluktuation im Personalkörper der Z2 die Verbindlichkeit in der Zusammenarbeit eingeschränkt sei. Gleichzeitig wird aber anerkannt, dass sich die Abteilung nach einer Phase von Vakanzen und rotationsbedingten Wechseln positiv entwickle. Unzufriedenheit macht sich am fehlenden PMS und dem noch nicht zuverlässigen Funktionieren des Systems zur Zeiterfassung ZEUS fest (s. dazu auch Abschnitt 2.3.3). Zudem bemängeln einige der interviewten Führungskräfte, dass die Z2 Aufgaben nicht wahrnehme, die eigentlich zu ihrem Aufgabengebiet gehören sollten, wie die Vorauswahl bei Neueinstellungen. Kritische Rückmeldungen in Bezug auf die Z4 beziehen sich auf Fragen der IT (s. dazu Abschnitt 2.3.3). Hinsichtlich der Arbeit der Z5 bestehen weiterhin Zweifel an der Existenzberechtigung als eigener Abteilung (s. Abschnitt 2.3.3). Die Vorbehalte machen sich an den begrenzten Einsatzmöglichkeiten von PAM und den noch nicht absehbaren Einsatzmöglichkeiten von FÖPRO fest. Zur Arbeit der Z6 gibt es angesichts der erst zum Jahreswechsel 2018/2019 erfolgten Einrichtung keine kritischen Rückmeldungen. Es besteht allerdings noch Unklarheit über die zu erwartenden Unterstützungsleistungen.

Bewertung

Die Unterstützung, die die Fachabteilungen von den Abteilungen im Zentralbereich erhalten, ist insgesamt positiv zu bewerten. Verbesserungsbedarf ist in Bezug auf die Dienstleistungen der Personalabteilung (Z2) feststellbar. Hier hätte die Einrichtung eines PMS Priorität. Ansonsten werden Ergebnisse bezüglich der IT-Unterstützung und der Rolle der Abteilung Z4 sowie der Herausforderungen bezüglich der Funktion der Abteilung Z5 bestätigt.

Das Zusammenspiel zwischen den Fachabteilungen und dem Stabsbereich

Wesentliche Ergebnisse der Erhebungen

Die Fachabteilungen bewerten die Zusammenarbeit mit den 3 Stabsstellen positiv. Dabei wird in Bezug auf die Stabsstelle S1 die gute und kompetente Unterstützung gewürdigt, während hinsichtlich der Stabsstelle S2 die sachorientierte, gute Zusammenarbeit hervorgehoben wird. Bei der Stabsstelle S3 wird die Kompetenz besonders anerkannt. Die Zusammenarbeit mit der MMZ wird als uneingeschränkt positiv bewertet.

Bei den kritischen Kommentaren zur Arbeit der Stabsstelle S1 wird vor allem darauf abgehoben, dass sie die Fragen von Verfahrens- und Rechtssicherheit überbetone und gleichzeitig die Mitzeichnungspflicht zu weitgehend auslege. Wenn das mit begrenzten personellen Kapazitäten einhergehe, was auch die Stabsstelle in ihrer Selbstwahrnehmung als Engpass benennt, dann entstünden dadurch „Nadelöhre“, die aus Sicht der Fachabteilungen zu nicht akzeptablen Verzögerungen bei der Programmumsetzung führten. Dabei spiele der Mittel- und Personalaufwuchs der Fachbereiche mit der stark angewachsenen Zahl der zu bearbeitenden Vorgänge eine entscheidende Rolle; gleichzeitig spiegelten sich hier aber auch stabsinterne Rekrutierungsprobleme, die damit zusammenhingen, dass qualifizierte Jurist*innen im Rahmen des TVöD auf dem freien Markt nur schwer zu rekrutieren seien.

Die durch die Stabsstelle S1 hervorgerufenen Engpässe lassen bei den Fachabteilungen Unsicherheiten und Zweifel darüber aufkommen, was hinsichtlich der Prozesse und Verfahren rechtlich Gültigkeit habe und wie neue Verfahren und Regeln kommuniziert werden würden. Die Unzufriedenheit der interviewten Führungskräfte macht sich ebenso daran fest, dass die Beratung durch die Mitarbeitenden der Stabsstelle S1 als nicht immer konsistent wahrgenommen wird.

Zur Arbeit der Stabsstelle S2 wird von den Fachabteilungen kritisch angemerkt, dass von ihr ein als überzogen empfundener Steuerungs- und Abstimmungsbedarf geltend gemacht werde. Dabei wird es von den Führungskräften als problematisch angesehen, dass sich die Stabsstelle S2 in die inhaltliche Gestaltung der fachlichen Arbeit einbringe. Die von der Stabsstelle formulierten Ansprüche könnten aber mangels personeller Kapazitäten dieser Abteilung nur bedingt eingelöst werden. Das habe in einzelnen Fällen dazu geführt, dass

bestimmte Produkte gar nicht oder nicht rechtzeitig fertiggestellt werden konnten. Für die Führungskräfte von Engagement Global verweist diese Problemanzeige auf eine unzureichende Klärung der Rollen und Zuständigkeiten zwischen Stabsstelle S2 und den Fachabteilungen.

Kritisch rückgemeldet wird zudem, dass die Stabsstelle S2 hinsichtlich des Markenkonzepts zu wenig Verständnis dafür aufbringe, dass Kooperationspartner, gerade aus der Zivilgesellschaft, in ihrer Außendarstellung unterscheidbar sein wollten und insofern Vorbehalte äußerten, wenn zum Beispiel Flyer immer einheitlich gestaltet werden müssten und die Farbwahl als nicht zu den Inhalten passend eingeschätzt werde. Dies gelte auch aus der Programmperspektive, weil – aus Sicht der Fachabteilungen – das Besondere eines Programms nur eingeschränkt kommuniziert werden könne, wenn einheitliche Gestaltungsregeln gelten würden.

Dieses Spannungsmoment wird dadurch verstärkt, dass den Fachabteilungen zufolge die Stabsstelle S2 nicht auf Augenhöhe, sondern *top down* quasi im Auftrag des BMZ⁵⁰ agiere. Hier gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass sich Engagement Global gegenüber dem BMZ zur verbindlichen Einführung des Markenharmonisierungskonzepts verpflichtet hat (Dok. 134). Dies beinhaltet die Anforderung an die Fachabteilungen, in der Außendarstellung Programmspezifika im Einklang mit dem Konzept der Markenharmonisierung an die jeweiligen Zielgruppen zu kommunizieren.

Die kritischen Rückmeldungen zur Arbeit der Stabsstelle S3 beziehen sich vor allem auf das Thema M&E (s. Abschnitt 2.3.5). Kritisch wird aber gleichfalls angemerkt, dass die Stabsstelle die Zuständigkeit für Qualitäts- und Wissensmanagement als exklusiv ansehe, was die Möglichkeit auszuschließen scheine, diesbezügliche Funktionen und Aufgaben teilweise auf die Bereichsebene zu delegieren. Diese Aussage wird dadurch relativiert, dass zwischenzeitlich in 3 Fachbereichen Stellen eingerichtet wurden, zu deren Aufgaben teilweise Wissensmanagement gehört.

Darüber hinaus wird von den Führungskräften im Sinne einer Verfahrensverbesserung vorgeschlagen, dass sich die Stabsstelle S1 auf Beratung bei komplexen Einzelfällen konzentrieren solle, wobei es dann Aufgabe des Z-Bereichs sei, für den reibungslosen Ablauf der Standardprozesse zu sorgen. Dies würde eine veränderte Aufgabenteilung zwischen S- und Z-Bereich erfordern, gleichzeitig jedoch zu einer spürbaren Entlastung der Stabsstelle S1 beitragen.

Die vorstehend dargestellten kritischen Rückmeldungen zur Arbeit der 3 Stabsstellen müssen gespiegelt werden mit den Kommentaren der Stabsstellen über die Zusammenarbeit mit den Fachabteilungen. Hervorgehoben wird dabei, dass sich die Fachabteilungen insgesamt in zu geringem Maße an die vorgegebenen Regelungen und Verfahren hielten. Das bezieht sich auf Anfragen zu Rechtsangelegenheiten, auf die Markenkonformität bei Publikationen oder auf den Einsatz von Monitoringinstrumenten. Hier zeigt sich die verbreitete Unsicherheit, inwieweit die von den Stabsstellen in die Organisation kommunizierten Regelungen und Verfahren hinreichend beachtet werden.

Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse, die sich vor allem auf die Protokolle regelmäßiger interner Kommunikationsformate konzentrierte, stützen die dargelegten Einschätzungen über die Kooperationsbeziehungen zwischen Querschnittseinheiten und Fachabteilungen. So wird in Bezug auf die Stabsstelle S1 die Problematik der häufigen Änderungen bei rechtlichen Regelungen angesprochen, die aus Sicht der Fachabteilungen nicht rechtzeitig kommuniziert worden seien und damit die Unsicherheit in Bezug auf die Fragen „Was gilt? Was gilt nicht mehr?“ verstärkten (Dok. 87–89): Interessanterweise wurde bereits 2017 infrage gestellt, inwieweit die Stabsstelle S1 eine umfassende Mitzeichnungspflicht haben sollte (Dok. 90). Faktisch konnte diese wegen personeller Engpässe teilweise gar nicht umgesetzt werden, was zu Nachfragen aus den Fachabteilungen führte (Dok. 91). Es finden sich Hinweise auf Rekrutierungsprobleme sowohl in der Stabsstelle S1 als auch in der Stabsstelle S3 (Dok. 5).

⁵⁰ Seit den organisatorischen Veränderungen im BMZ mit Beginn der letzten Legislaturperiode 2017 liegt die entsprechende Zuständigkeit bei dem direkt der Leitung von Abteilung 1 (Grundsatzfragen, Wirtschaft, Handel, ländliche Entwicklung) unterstellten Stab Öffentlichkeitsarbeit, Veranstaltungen. Der Stab wurde Ende 2019 wieder in den Leitungsbereich des Ministeriums verlagert.

Mit Blick auf den Zuständigkeitsbereich der Stabsstellen S2 und S3 gibt es Zweifel an ihrem Kooperationswillen und entsprechende Appelle, bestehende Vorgaben einzuhalten (Dok. 92–93). In Bezug auf die Kooperationsbeziehung zwischen den Abteilungen im Zentralbereich und den Fachabteilungen haben sich aus der Dokumentenanalyse nur wenige Hinweise ergeben. In einem Protokoll wird die schwierige Personalsituation in Abteilung Z2 angesprochen (Dok. 94), in einem anderen geht es um die Rolle und den Aufgabenbereich von Abteilung Z5 (Dok. 92, 95) (s. dazu auch Abschnitt 2.3.3).

Auch die Mitarbeitenden von Engagement Global sehen Klärungsbedarf bei den Kooperationsbeziehungen zwischen den Querschnittseinheiten und den Fachabteilungen⁵¹. Dabei besteht bei einigen von ihnen der Eindruck, dass in solchen Fällen die Leitung die Stabsstellen gegenüber den Fachabteilungen mehr unterstütze. Zudem wird teilweise in Bezug auf die Rolle der Stabsstelle S1 kritisch angemerkt, dass die Anforderungen unverhältnismäßig hoch seien, was auch zu Unverständnis bei den Kooperationspartnern führe.⁵² Klar wird ebenso das Spannungsverhältnis benannt, was bereits zu Beginn dieses Abschnitts angesprochen wurde, wobei diesbezüglich von einem „nicht aufgelösten Widerspruch“ die Rede ist.

Bewertung

Im Zusammenspiel von Fachabteilungen und Stabsstellen sind Reibungsverluste eindeutig festzustellen. Diese sind so erheblich, dass die effektive Durchführung der fachlichen Arbeit immer wieder beeinträchtigt wird. Sie gehen über das Maß hinaus, das in einem solchen Spannungsfeld zu erwarten wäre. Alle Beteiligten eint das Anliegen, die Reibungsverluste zu verringern. Das verbindet sich mit der nachvollziehbaren Erwartung an die Leitung von Engagement Global, verstärkt dazu beizutragen.

Kasten 4 Exkurs: Fallstudie Mitmachzentrale

Die 2012 gegründete und im Stabsbereich von Engagement Global verankerte MMZ⁵³ ist innerhalb der Organisation die Anlauf- und Erstberatungsstelle für entwicklungspolitisch interessierte Einzelpersonen, Kommunen, Stiftungen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Die Mitarbeitenden der MMZ beraten, vermitteln Ansprechpersonen und Angebote von Engagement Global und verweisen gegebenenfalls auf Angebote anderer Organisationen⁵⁴. Die MMZ führt zudem regelmäßig Seminare und Informationsveranstaltungen durch⁵⁵. Seit 2016 sind die Servicestellen „Stiftungen und Philanthropen“ sowie „Visa, Sicherheit und Aufenthalt“ als Teil der MMZ eingeführt. Die Zielgruppen sind mit der Beratung durch die MMZ *zufrieden bis sehr zufrieden*⁵⁶.

Die Mitarbeitenden der MMZ bewerten die Steuerung durch das BMZ und durch die Geschäftsführung von Engagement Global als angemessen (I 132; WS 130–131). Hemmend für die Arbeit sei ihre eher schwache Position innerhalb von Engagement Global. Das zeige sich daran, dass die Dienstleistungen der MMZ häufig vergessen werden würden und die Mitarbeitenden den Mehrwert ihrer Arbeit rechtfertigen müssten.

Die MMZ ist auf die Kooperation mit den programmspezifischen Abteilungen angewiesen. Dennoch sieht sie sich hier häufig in der „Holschuld“. Schwierigkeiten gebe es zum Beispiel mit der SKEW, deren Mobili-

⁵¹ Dies wurde im Rahmen der Erhebung nicht systematisch abgefragt. Jedoch nutzten einige Mitarbeitende die offenen Fragen, zum Beispiel zu förderlichen und hemmenden Faktoren, um sich diesbezüglich zu äußern.

⁵² „[Die] Auslegung und Anforderungen formaler und rechtlicher Grundlagen [durch die S1] für relativ geringe Finanzbeträge sind enorm hoch. Das macht nicht nur uns viel Arbeit, sondern ist teilweise nach außen nur schwer vermittelbar. Wir verlieren deswegen auch Partner.“

⁵³ Vor der Gründung von Engagement Global gingen Bürger- und Rechercheanfragen ausschließlich an das BMZ („Bürgerservice BMZ“). Seit der Einrichtung der MMZ gibt es klare Absprachen mit dem Bürgerservice des BMZ, welche Art von Anfragen die MMZ bearbeiten soll.

⁵⁴ Aus dem unveröffentlichten Monitoringbericht von 2018 geht hervor, dass Anfragen vor allem von Einzelpersonen (50 Prozent) und von NROs (23 Prozent) stammen (Dok. 42).

⁵⁵ Dabei arbeitet die MMZ mit anderen Programmen von Engagement Global sowie Dritten zusammen.

⁵⁶ Dies ergibt sich aus den von Engagement Global erhobenen Monitoringdaten (Dok. 112).

sierungsteam teilweise als Konkurrenz zur MMZ wahrgenommen werde (I 132; WS 130–131). Die Kooperation mit der MMZ wird aus Sicht der anderen Abteilungen als gut eingeschätzt, insbesondere im Bereich „Visa, Sicherheit und Aufenthalt“ sowie bei der Bearbeitung politischer Anfragen (GD 87–88; I 85). Verbesserungsbedarf gebe es allerdings in der Abstimmung mit der Stabsstelle Kommunikation, Veranstaltungen und den Außenstellen.

Die MMZ erbringt wichtige Dienstleistungen, die eine enge Zusammenarbeit mit den anderen Programmen von Engagement Global erfordern. Diese Kooperation funktioniert allerdings nicht immer reibungslos. Diesbezügliche Verbesserungsmöglichkeiten sollten konstruktiv adressiert werden. Gleiches gilt für die Nutzung von Synergiepotenzialen.

2.3.7 Gesamtbewertung

Engagement Global hat die sich durch einen erheblichen Aufwuchs an Mitteln und damit auch an Personal ergebenden Herausforderungen mit einem hohen Engagement und dem persönlichen Einsatz aller Beteiligten erfüllen können. Erheblich zur Entspannung beigetragen hat die Einrichtung von Dauerprojektstellen.

Auch hinsichtlich der veränderten Aufbauorganisation hat Engagement Global insgesamt angemessen auf die Herausforderungen reagiert. Das lässt sich daran festmachen, dass zum einen auf der Basis eines extern begleiteten Umstrukturierungsprozesses wesentliche Veränderungen der Aufbauorganisation zum 1. Januar 2017 umgesetzt wurden und zum anderen deren Anpassung in der Folge als kontinuierlicher Veränderungsprozess verstanden und angegangen wurde. Allerdings war dieser Prozess mit „Wachstumsschmerzen“ verbunden, deren Auswirkungen noch spürbar sind. Eine nun anstehende Phase der institutionellen Konsolidierung böte die Chance, Strukturen, Prozesse und Verfahren den veränderten Gegebenheiten anzupassen und damit besser vorbereitet zu sein, um zukünftigen Anforderungen zu begegnen.

Mit Blick auf die Evaluierungsfrage B.2.1 (Inwieweit sind die Strukturen und Prozesse innerhalb von Engagement Global für die Erbringung und Durchführung der Programme und Dienstleistungen angemessen?) hat die Analyse bisher ergeben, dass die Strukturen und Prozesse innerhalb von Engagement Global für die Erbringung und Durchführung der Programme und Dienstleistungen nur in eingeschränktem Maße als angemessen bezeichnet werden können. Grund dafür ist, dass nicht alle Strukturen und Prozessen ihre volle Funktionsfähigkeit erreichen. Dies konnte für kritische Bereiche wie die IT-Unterstützung, die Nutzung von Synergiepotenzialen, die Einrichtung des M&E-Systems sowie das Zusammenspiel von Querschnittseinheiten und Fachabteilungen belegt werden:

- Bei der Einführung von PAM konnten die beabsichtigten Ziele nicht erreicht werden. Insofern wird es nun von einer neu eingeführten Software (FÖPRO) abhängen, inwieweit ein verbindliches, nutzerfreundliches Prozess- und Antragsmanagement für Förder- und Weiterleitungsprogramme sichergestellt werden kann.
- Synergieeffekte spielen in der tatsächlichen Arbeit von Engagement Global eine geringere Rolle, als es die strategischen Vorgaben von 2012 erwarten lassen. Hier wird die übergreifende Problematik mangelnder Anreize für programm- beziehungsweise bereichsübergreifende Zusammenarbeit und damit mögliche inhaltlich-konzeptionelle Synergieeffekte deutlich.
- Die Ownership für das neue M&E-System innerhalb von Engagement Global ist noch wenig ausgeprägt. Zentrale Herausforderungen, die teilweise schon im M&E-Rahmenkonzept benannt wurden, konnten bisher noch nicht hinreichend adressiert werden.
- Im Zusammenspiel von Fachabteilungen und Querschnittseinheiten sind Reibungsverluste eindeutig festzustellen. Diese gehen über das Maß hinaus, das in einem solchen Spannungsfeld zu erwarten wäre.

Diese generellen Befunde können vor dem Hintergrund des Spannungsfelds zwischen programmbezogener und gesamtorganisationaler Steuerung eingeordnet werden. Dabei muss gleichzeitig die enge Verknüpfung mit dem Spannungsfeld zwischen Vereinheitlichung/Harmonisierung und Anerkennung von Diversität berücksichtigt werden. Dominiert die gesamtorganisationale Steuerung, wird der Pol Vereinheitlichung/Harmonisierung begünstigt, herrscht die programmbezogene Steuerung vor, ist es umgekehrt. Dabei geht es nicht etwa um ein Entweder-oder, sondern um ein Justieren des Spannungsfelds in die eine oder andere Richtung.

Die Ergebnisse zeigen, dass die programmbezogene Steuerung insgesamt zu stark gewichtet war, was gleichzeitig bedeutet, dass der gesamtorganisationalen Steuerung zu wenig Gewicht beigemessen wurde. Die Dominanz der programmbezogenen Steuerung hat sich darin geäußert, dass die ursprünglich intendierte Softwareunterstützung durch ein verbindliches Prozess- und Antragsmanagement für Förder- und Weiterleitungsprogramme nicht zum Erfolg geführt werden konnte. Zudem sind Anreize für die Realisierung von Synergieeffekten, seien es technisch-organisatorische oder inhaltlich-konzeptionelle, nur wenig ausgeprägt⁵⁷. Und auch für den Aufbau des M&E-Systems für Engagement Global lässt sich feststellen, dass die gesamtorganisationale Steuerung nicht ausreichend stark war, um die Ownership für das M&E-System herzustellen.

Diese ungünstige Gewichtung verweist wiederum auf das Zusammenspiel von Engagement Global und BMZ. Wenn innerhalb von Engagement Global die programmbezogene Steuerung dominiert, dann ist das nicht ohne Berücksichtigung der Steuerungsimpulse aus dem BMZ zu verstehen, die in Kapitel 3 genauer untersucht werden. Im Vorgriff darauf sei hier ausgeführt, dass im BMZ die programmbezogene Steuerung mit einer heterogenen Steuerungstiefe überwiegt. Die starke Gewichtung der programmbezogenen Steuerung innerhalb von Engagement Global wird so besser nachvollziehbar. Damit wird auch deutlich, vor welchem grundsätzlichen Dilemma Engagement Global steht: Sie muss vor allem Vorgaben des BMZ umsetzen, was die Möglichkeiten einschränkt, eigene strategische Akzente zu setzen und damit kompatible Organisationsstrukturen zu schaffen.

Damit wird das bewährte Prinzip „Struktur folgt Strategie“ (Schreyögg und Koch, 2020), demgemäß eine Organisation so auszugestalten ist, dass die Mitarbeitenden ihr Verhalten bestmöglich auf die strategischen Anforderungen hin ausrichten können (und wollen), bei Engagement Global umgekehrt. Für sie gilt eher das Prinzip „Struktur folgt (externen) Zuwendungen“, das heißt, Engagement Global muss sich in ihren Organisationsstrukturen so aufstellen, dass die zugewiesenen Mittel auf der Basis von politischen Richtungsentscheidungen des BMZ sachgerecht umgesetzt werden können.

Das Dilemma wird dadurch noch verstärkt, dass für Engagement Global nur teilweise vorhersehbar ist, welche politischen Akzente das BMZ setzen wird und welche damit korrespondierenden Mittel im Bundeshaushalt bereitgestellt werden, was wiederum entsprechende Konsequenzen für ihr Aufgaben- und Leistungsspektrum hat. Damit sind Strukturen und Prozesse innerhalb von Engagement Global mit dem Vorbehalt belastet, dass sie angesichts der prinzipiellen Unvorhersehbarkeit der zu erwartenden Zuwendungen in die eine oder andere Richtung geändert werden müssen. Aufgrund der programmbezogenen Steuerung wird folglich die Konsolidierung einer schlagkräftigen Gesamtorganisation erschwert.

Diese Misere ist nicht grundsätzlich aufzulösen. Das BMZ könnte jedoch Engagement Global einen erweiterten Handlungsspielraum einräumen, was ihre Möglichkeiten verbessern würde, im Spannungsfeld zwischen programmbezogener und institutionsübergreifender Steuerung die Justierung sinnvoller zu gestalten. Ein erweiterter Handlungsspielraum würde einen starken Anreiz dafür schaffen, die Potenziale in Bezug auf Synergieeffekte zu nutzen und die durch das M&E-System generierten Lernerfahrungen in Wert zu setzen. Damit könnten auch die Mitarbeitenden effektiver motiviert werden, ihren Beitrag zur übergreifenden Zielerreichung zu leisten. Die Frage, wie ein solcher erweiterter Handlungsspielraum für Engagement Global ausgestaltet werden könnte, wird in Kapitel 6 (Schlussfolgerungen und Empfehlungen) aufgenommen.

Greift man schließlich die Evaluierungsfrage B.2.4 (Inwieweit sind innerhalb von Engagement Global angemessene institutionelle Lernmechanismen, zum Beispiel durch Monitoring und Evaluierung, entwickelt und verankert worden?) wieder auf, kann als Befund festgehalten werden, dass angesichts des Stands der Einrichtung des übergreifenden M&E-Systems der Stellenwert und die Qualität von institutionellen Lernmechanismen noch nicht abschließend bewertet werden können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass selbstverständlich Lernprozesse sowohl auf programmbezogener wie auf gesamtorganisationaler Ebene stattfinden, ohne

⁵⁷ Damit wird auch die anfangs gestellte, aber hier nicht nochmal explizit genannte Evaluierungsfrage B.2.2 (Inwieweit konnten Synergieeffekte im Zusammenspiel der verschiedenen Dienstleistungen und Programme von Engagement Global erzielt werden?) zusammenfassend beantwortet (s. dazu auch Abschnitt 2.3.4).

allerdings im Sinne von verlässlichen Lernmechanismen institutionalisiert zu sein. Dazu müsste das M&E-System fundierte und aussagekräftige Ergebnisse liefern, mit denen die institutionellen Lernmechanismen „gefüttert“ werden können. Durch die Priorisierung der Funktionstüchtigkeit des programmbezogenen Monitorings hat sich nun eine veränderte Ausgangssituation bezüglich der Weiterentwicklung des M&E-Systems ergeben. Es stellt sich aber weiterhin die Frage, wie auf der Basis von aggregierten Monitoringdaten das Erreichen der SRAs plausibel, qualitativ beurteilt werden kann, denn eine solche Bewertung ist Voraussetzung für eine lernorientierte gesamtorganisationale Steuerung.

2.4 Rolle und Mandat der Außenstellen

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse für die folgenden Evaluierungsfragen dargestellt:

B.2.5 Inwieweit ist die Aufgabenteilung zwischen Außenstellen und Zentrale funktional (effektiv und effizient) im Sinne der Zielerreichung?

C.2 Inwieweit sind die Programme und Dienstleistungen von Engagement Global, inklusive ihrer Außenstellen, komplementär zu Aktivitäten anderer Akteure?

Zur Entwicklung und Rolle der Außenstellen

Zur Organisationsstruktur von Engagement Global gehören 6 Außenstellen, die sich folgendermaßen über das Bundesgebiet verteilen.

Abbildung 14 Außenstellen von Engagement Global



Quelle: eigene Darstellung

Wie aus Abbildung 14 zu sehen ist, haben die Außenstellen ganz unterschiedliche Einzugsgebiete abzudecken. Während die Außenstelle in Hamburg für 5 Bundesländer – davon allerdings 2 Stadtstaaten – zuständig ist, kann sich die Außenstelle in Berlin auf die Bundeshauptstadt sowie das Land Brandenburg konzentrieren.

Beim Zuschnitt der Außenstellen gilt es zu berücksichtigen, dass das Konzept mit der Fusion von GTZ, InWEnt und DED von Engagement Global übernommen wurde, weil die vormals als Teil von InWEnt geführten, vor

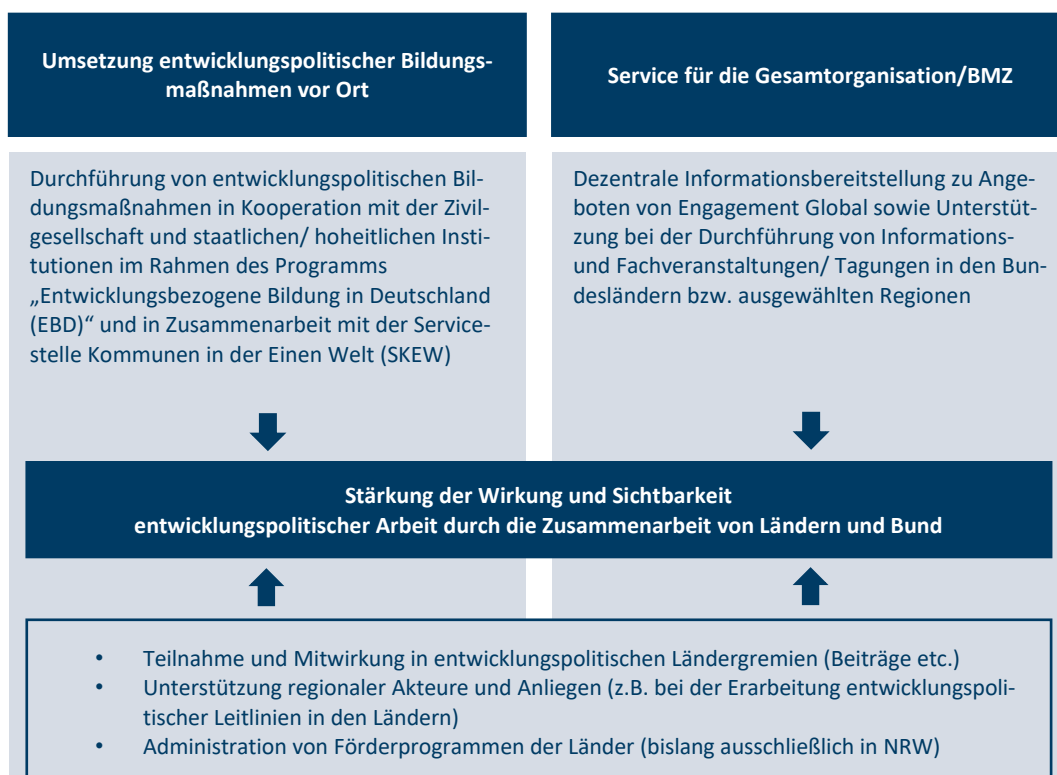
allem auf die entwicklungspolitische Inlandsarbeit ausgerichteten Außenstellen nicht ins Portfolio der als Ergebnis der Fusion geschaffenen GIZ gepasst hätten (s. dazu auch Abschnitte 1.3.2 und 1.4). Bei ihrer Gründung konnte Engagement Global daher diesbezüglich nicht aktiv gestalten.

Die Aufgaben der Außenstellen lassen sich auf der Basis der aktuellen Fassung des Außenstellenkonzepts im Wesentlichen 2 Säulen zuordnen (s. Abbildung 15): zum einen die Umsetzung entwicklungspolitischer Bildungsmaßnahmen vor Ort (Programm Entwicklungsbezogene Bildung in Deutschland [EBD]) und zum anderen die Erbringung von Dienstleistungen für die Gesamtorganisation (Engagement Global) beziehungsweise für das BMZ.

Die erste Säule beinhaltet die „Beratung regionaler Initiativen und Akteure“ sowie die „Vermittlung zwischen verschiedenen Akteursgruppen als Schnittstelle zwischen NROs, Verbänden, Ausbildungsstätten, Unternehmen der Wirtschaft und Verwaltungen“ (Dok. 18, S. 5). Die Besonderheit der Arbeit in dieser Säule besteht darin, dass Engagement Global im Rahmen des Programms EBD finanzielle Mittel flexibel in die Umsetzung von Maßnahmen in Zusammenarbeit mit lokalen Stakeholdern einbringen kann, ohne dass diese durch die Partner beantragt werden müssen, wie es bei den Weiterleitungsprogrammen von Engagement Global der Fall ist.

Zur zweiten Säule gehören die Information zu bestehenden Angeboten von Engagement Global auf dezentraler Ebene ebenso wie die „Unterstützung von regionalen Dienstleistungen, regional ausgerichteten Programmen und regionalen Maßnahmen bundesweiter Programme von Engagement Global“ (Dok. 18, S. 5); besonders erwähnt wird in diesem Zusammenhang die Unterstützung kommunaler Entwicklungspolitik. Zudem obliegt es den Außenstellen, die politische Leitung des BMZ, in enger Abstimmung mit dem zuständigen Fachreferat, durch die Vorbereitung und Begleitung bei Veranstaltungen zu unterstützen. Die eigentlich für alle Außenstellen vorgesehene Administration von Länderprogrammen ist bisher nur von NRW an die Außenstelle Düsseldorf für NRW übertragen worden.

Abbildung 15 Außenstellenkonzept



Quelle: Dok. 18

Die entwicklungspolitischen Bildungsmaßnahmen (Säule 1) sind, anders als zu Beginn der Arbeit der Außenstellen, nicht ausschließlich am dezentralen Bedarf ausgerichtet, sondern orientieren sich an bestimmten Themenschwerpunkten, wobei eine Konzentration auf (1) „Sicherheit trifft Entwicklung“, (2) „Migration und Flucht“ sowie (3) „Agenda 2030“ vorgesehen ist (Dok. 18, S. 8)⁵⁸.

Den Außenstellen stehen jeweils zwischen 100.000 und 180.000 Euro jährlich (Stand 2017)⁵⁹ an Fördermitteln für entwicklungspolitische Bildungsmaßnahmen zur Verfügung (Dok. 18, S. 4). Hinzu kommt für alle Außenstellen ein Beitrag der SKEW in Höhe von jährlich rund 60.000 Euro für kommunale entwicklungspolitische Bildungsarbeit.

Die personale Ausstattung der Außenstellen umfasst 2,5 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) pro Außenstelle (I 179). Eine Ausnahme ist Berlin, wo 1 VZÄ weniger zur Verfügung steht⁶⁰, eine andere die Außenstelle in Düsseldorf, die zusätzlich über 4,25 VZÄ verfügt. In diesem Fall muss berücksichtigt werden, dass diese Stellen für die Umsetzung von Programmen des Landes NRW geschaffen wurden (Dok. 18, S. 4).

2.4.1 Wahrnehmungen von lokalen und regionalen Stakeholdern

Wenn in diesem Abschnitt von lokalen Stakeholdern gesprochen wird, sind damit die Kooperationspartner der Außenstellen gemeint, seien es Länder, Kommunen oder zivilgesellschaftliche Organisationen. Unter den Letztgenannten sind auch die jeweiligen Landesnetzwerke, die über die maßnahmenbezogene Zusammenarbeit hinaus auch als übergeordnete Kooperationspartner angesehen werden können. Die Ergebnisse basieren auf Erhebungen, bei denen unterschiedliche Methoden eingesetzt wurden: Interviews, Fokusgruppendifkussionen und Dokumentenanalyse. Die Bewertung der Befunde durch das Evaluierungsteam findet sich in Abschnitt 2.4.4.

Vertreter*innen der oben genannten lokalen Stakeholder anerkennen die Kompetenz der Außenstellen-Teams insgesamt sehr (GD 2, 10–12, 17, 31–32, 42; I 13, 22, 30, 35, 40, 45). Hervorgehoben wird, dass sie über regionale Kenntnisse verfügen würden und Arbeitserfahrungen aus dem zivilgesellschaftlichen Kontext mitbrächten, was die Kooperation erleichtere. Betont werden zudem die flexiblen Unterstützungsmöglichkeiten, die mit den Besonderheiten des EBD-Programms verbunden sind (s. dazu die diesbezügliche Darstellung weiter oben) und konkret die Bereitstellung der maßnahmenbezogenen finanziellen und personellen Ressourcen ohne standardisiertes Antragsverfahren bedeuten. Diese Flexibilität ermögliche es auch den Kooperationspartnern, eigene finanzielle, materielle, konzeptionelle und personelle Beiträge dergestalt einzubringen, dass Bildungsmaßnahmen tatsächlich in Kooperation und nicht mit festgelegten Rollen von Fördermittelgeber und Fördermittelempfänger durchgeführt werden würden. Dieser Ansatz wird besonders von lokalen Stakeholdern aus der Zivilgesellschaft positiv hervorgehoben. Das jeweilige Außenstellen-Team biete darüber hinaus eine „niedrigschwellige“ Möglichkeit der Ansprache, die bei den in Bonn beziehungsweise Berlin angesiedelten Programmen nicht in gleichem Maße bestehe. Auch das wird von allen oben erwähnten lokalen Stakeholder gutgeheißen.

⁵⁸ Aktuelle Themenschwerpunkte sind:

- nachhaltige Entwicklung in der beruflichen Bildung
- entwicklungspolitische Bildungsarbeit für sicherheitspolitische Akteure (Sicherheit trifft Entwicklung)
- entwicklungspolitische Bildungsarbeit im Medienbereich
- Agenda 2030/Sustainable Development Goals (SDGs)
- entwicklungspolitische Bildung für Haupt- und Ehrenamtliche im Sport (Sport und Entwicklung)
- entwicklungspolitische Bildung in ländlichen Regionen
- Migration, Flucht und Entwicklung
- fairer Handel und nachhaltige Beschaffung (Dok. 19)

Der vormals bestehende Themenschwerpunkt „Globales Lernen mit kulturellen Elementen und in Kulturinstitutionen“ wurde ab 2018 nicht mehr gefördert.

⁵⁹ Diese Zahlen sind weiterhin aussagekräftig, weil die zur Verfügung stehenden Mittel 2018 nicht nennenswert erhöht wurden.

⁶⁰ Die Grundausrüstung umfasst Projekt- ebenso wie institutionell finanzierte Stellen.

Die Länder schätzen die Außenstellen überwiegend ausdrücklich, weil sie ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten unterstützen könnten (I 13, 22, 25, 35, 40). Diese Aussage bezieht sich vor allem auf die Bundesländer, in denen die Außenstellen ihren Standort haben. In besonderem Maße kommt die hier angesprochene Unterstützungsfunktion in NRW zum Tragen, da die Außenstelle die Umsetzung von NRW-bezogenen Maßnahmen intensiv fördert, nicht zuletzt mit vom Land NRW finanziertem Personal.

Die Kritik der Zivilgesellschaft betrifft vor allem die Rolle und das Mandat der Außenstellen, die als weiterhin klärungsbedürftig angesehen werden (GD 2, 10–12, 31–32, 34, 42; I 36). Dabei geht es vor allem um die Frage, wie stark die Außenstellen eigeninitiativ tätig werden oder inwieweit sie sich auf eine bedarfsorientierte Unterstützungsfunktion für Initiativen lokaler Stakeholder konzentrieren sollten. Eine betont aktive Rolle der Außenstellen hinsichtlich der Vernetzungsförderung zwischen unterschiedlichen lokalen beziehungsweise regionalen Stakeholdern wird dabei von einigen zivilgesellschaftlichen Akteuren eher kritisch gesehen. Die Notwendigkeit der Rollenklärung wird aber auch damit begründet, dass die Außenstellen in verstärktem Maße Servicefunktionen für die Engagement-Global-Zentrale⁶¹ und das BMZ übernehmen. Dadurch stünden die Außenstellen-Teams für die Umsetzung des EBD-Programms nur eingeschränkt zur Verfügung und negative Auswirkungen auf lokale Stakeholder seien ebenso möglich. Letztere könnten zum Beispiel Ad-hoc-Beiträge zu Veranstaltungen zu leisten haben, die die Außenstellen auf Wunsch des BMZ durchführen würden.

Die zivilgesellschaftlichen Akteure, aber auch die Kommunen erwarten eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe, die darauf achtet, dass die Ownership für in Kooperation durchgeführte Maßnahmen bei allen Partnern vorhanden sei. Dies werde aber von den Außenstellen-Teams teilweise nicht hinreichend respektiert.

Die Einschätzungen zur Rolle der Engagement-Global-Zentrale sind insgesamt eher kritisch (GD 2, 10–12, 31–32, 34, 42; I 26, 28, 36). Das macht sich zum Beispiel daran fest, dass die Zentrale der Sichtbarkeit der Arbeit der Außenstellen so viel Gewicht gebe, dass das teilweise auf Kosten der Kooperationspartner gehe. Das kann an einem Beispiel illustriert werden. Bei einer Pressemeldung von Engagement Global mit begleitendem Foto wurde die Mitarbeiterin der Außenstelle namentlich genannt, nicht aber die Kooperationspartnerin, die auf dem Foto gleichberechtigt abgebildet ist und die eine wichtige Rolle bei der betreffenden Veranstaltung gespielt hatte⁶². Kritisch wird auch angemerkt, dass die Engagement-Global-Zentrale teilweise bestimmte Maßnahmen nicht fortsetze, die sich aus Sicht der lokalen Stakeholder bewährt hätten. So sei in einem konkret angeführten Beispiel eine begleitende Beratung zu Aufbau und Management von zivilgesellschaftlichen Organisationen nicht weitergeführt worden, obwohl diese Maßnahme sich in der Praxis als sehr sinnvoll erwiesen habe (GD 2; I 26).

Missbilligend wird gleichermaßen darauf hingewiesen, dass die Engagement-Global-Zentrale nicht immer die Außenstellen-Teams über programmbezogene Aktivitäten in deren Einzugsbereich informiere (GD 2, 10–12, 31, 34; I 26). Dies führe zu Situationen, in denen zum Beispiel ein Landesnetzwerk von einer geplanten Veranstaltung zufällig erfahre und nach Rückfrage beim Außenstellen-Team feststellen müsse, dass dieses nicht entsprechend informiert sei. Das würde dann für das Landesnetzwerk beziehungsweise dessen Geschäftsstelle zur unbefriedigenden Situation führen, dass sie gegenüber Mitgliedern, die durch die geplante Veranstaltung in der einen oder anderen Weise tangiert sein könnten, nicht sprechfähig sei. In diesem Zusammenhang wird relativ häufig der Fachbereich 3 (Servicestelle Kommunen in der Einen Welt) bei Engagement Global genannt, weil im Kontext der kommunalen EZ oft Maßnahmen auf lokaler und regionaler Ebene durchgeführt werden.

Ein weiterer von den lokalen Stakeholdern zurückgemeldeter Aspekt bezieht sich schließlich auf wahrgenommene Bürokratisierungstendenzen in der Engagement-Global-Zentrale (GD 2, 10–12, 31, 34; I 26). Das wird

⁶¹ Wir verwenden diesen Begriff, weil dies die lokalen Stakeholder ebenfalls tun. Er transportiert eine Wahrnehmung, dass die Beziehung zu den Mitarbeitenden der Zentrale als asymmetrisch empfunden wird. Dies käme nicht zum Ausdruck, wenn wir vom Engagement-Global-Standort Bonn beziehungsweise Berlin sprächen. Gleichzeitig ist der Begriff aber auch durch die Formulierung der Evaluierungsfrage vorgegeben.

⁶² Aus Gründen der Vertraulichkeit soll die Pressemitteilung, obwohl sie öffentlich zugänglich ist, hier nicht als Quelle angegeben werden.

daran festgemacht, dass vertragliche Übereinkünfte (Kooperations- und Dienstleistungsverträge) komplizierter geworden seien. Zugleich seien bei Veranstaltungen die Anforderungen an die logistischen Arrangements gestiegen, was diese Vereinbarungen anspruchsvoller und die Abrechnung aufwendiger mache. Für lokale Stakeholder sei hier teilweise nicht nachvollziehbar, warum bewährte Absprachen, zum Beispiel zu Veranstaltungsräumen oder Catering, nicht (weiter) genutzt werden könnten.

2.4.2 Wahrnehmungen von zentralen Stakeholdern

Wenn in diesem Abschnitt von zentralen Stakeholdern gesprochen wird, sind damit das BMZ, die Länder und Kommunen sowie die Zivilgesellschaft gemeint⁶³. Die Ergebnisse basieren auf Interviews und der Analyse von Dokumenten. Eine Bewertung durch das Evaluierungsteam findet sich in Abschnitt 2.4.4.

Auch von den zentralen Stakeholdern werden die flexiblen, niedrigschwelligen Unterstützungsangebote der Außenstellen als ein positives Merkmal hervorgehoben. Zivilgesellschaftliche Akteure betonen, dass es Verständigungsprozesse gegeben habe, um die kurz nach der Gründung bestehenden Irritationen hinsichtlich der Rolle der Außenstellen zu klären (I 52, 57, 62, 73). Dabei spielte eine entscheidende Rolle, dass die Außenstellen ihre Arbeit unter weitgehender Fortführung der unter dem Dach von InWEnt bestehenden Aufgaben fortsetzten, ohne dass ein eigenes Konzept vorgelegen habe. Ein solcher Plan wurde erst parallel zur Arbeit der Außenstellen unter Beteiligung auch der zentralen zivilgesellschaftlichen Stakeholder entwickelt (Dok. 20–22). Positiv wird ebenfalls angemerkt, dass die Außenstellen mittlerweile ihre Jahresplanungen mit den Landesnetzwerken abstimmten, um Komplementarität zu gewährleisten und idealerweise die Unterstützungsangebote der Außenstellen auf die für die Landesnetzwerke prioritären Themen und Programme auszurichten.

Kritisch wird teilweise gefragt, inwieweit bei starken, gut aufgestellten Landesnetzwerken eine Außenstelle noch ihre Rechtfertigung habe (I 57, 62). Es sei aber auch vorstellbar, Prioritäten anders zu setzen, was zum Beispiel für die Außenstelle in Berlin heißen könnte, sich stärker auf die Unterstützung des entwicklungspolitischen Engagements in Brandenburg zu konzentrieren, da in der Hauptstadt bereits ein dichtes Netz entwicklungspolitischer Initiativen und Angebote bestehe. Aus zivilgesellschaftlicher Sicht könnte eine Stärkung oder Ausweitung der Außenstellen da in Erwägung gezogen werden, wo zivilgesellschaftliche Strukturen im entwicklungspolitischen Bereich noch der besonderen Stärkung bedürften (GD 2, 11; I 4, 30).

Die Länder bewerten die Arbeit der Außenstellen sehr positiv (I 13, 21, 25, 35, 40). Sie werden als wertvolle Unterstützung der jeweiligen landesbezogenen entwicklungspolitischen Maßnahmen gesehen. Dabei wird allerdings betont, dass die Außenstellen sich in ihren Aufgaben weiterhin vor allem an den jeweiligen dezentralen Bedarfen orientieren sollten. Damit wird auf das bereits weiter oben erwähnte Spannungsfeld zwischen eher auf Bundesebene gesetzten Themenschwerpunkten und lokaler beziehungsweise regionaler Bedarfsorientierung abgehoben (s. Abschnitt 2.4.1). Folgerichtig würden die Länder eine Stärkung der Außenstellen begrüßen, wobei dies auch mit einer stärkeren Rolle der Länder einhergehen solle. Sie begründen dies gleichfalls damit, dass die Außenstellen eine wichtige Ansprechfunktion gerade für diejenigen entwicklungspolitischen Akteure hätten, die eine dezentrale gegenüber der zentralen Ansprechfunktion, das heißt der MMZ, bevorzugen. Das gilt für diejenigen, die bei mittleren und kleineren zivilgesellschaftlichen Organisationen auf dezentraler Ebene arbeiten. In diesem Zusammenhang haben aber auch migrantisch-diasporische Organisationen eine besondere Bedeutung.

Aus Sicht der Kommunen ergibt sich ein gemischtes Bild (I 74–75): Einerseits wird auf wenige Schnittstellen mit der Arbeit der Außenstellen hingewiesen; andererseits wird die Zusammenarbeit mit ihnen als wichtig

⁶³ Wenn hier Länder und Kommunen auch als zentrale Stakeholder genannt werden, dann verweist das darauf, dass sich Interviewpartner*innen generell zur Rolle der Außenstellen äußerten und nicht nur in Bezug auf eine bestimmte Außenstelle. Das gilt ebenso für Interviewpartner*innen aus der Zivilgesellschaft, wobei einige von ihnen keinen direkten Bezug zu einzelnen Außenstellen hatten.

hervorgehoben. Bezüglich einer möglichen Ausweitung der Außenstellen gibt es sowohl zustimmende wie ablehnende Positionen.

Die vorstehend dargestellten positiven Wahrnehmungen von Zivilgesellschaft, Ländern und Kommunen kommen auch in der Würdigung der Arbeit der Außenstellen zum Ausdruck, die die Mitglieder des Kuratoriums in ihrer Zwischenbilanz 2017 zum Ausdruck bringen (Dok. 2).

Die Einschätzungen des BMZ sind ebenfalls gemischt (I 65, 67, 69–70; Dok. 23). So gibt es die uneingeschränkt positive Bewertung der Arbeit der Außenstellen und gleichzeitig Zweifel an deren Mehrwert und auch daran, ob Aufwand und Ertrag in einem sinnvollen Verhältnis stehen. Die Notwendigkeit, die Bedarfsorientierung der Außenstellen zu gewährleisten, wird einerseits betont; andererseits wird deren Ressourcenausstattung als nicht hinreichend angesehen, um auf lokaler Ebene zur Netzbildung beizutragen. Mit Blick auf eine mögliche Stärkung oder gar Ausweitung der Außenstellen gibt es folgerichtig unterschiedliche Positionen. So wird die Frage aufgeworfen, inwieweit bei gut aufgestellten Landesnetzwerken nicht eher diese gestärkt werden sollten, anstatt den Außenstellen mehr Ressourcen zukommen zu lassen. Es wird aber ebenso die Position vertreten, dass die Außenstellen gestärkt werden sollten, wenn ihre Rolle noch klarer definiert werden würde. Letztlich müsse im Kontext der Gesamtaufstellung von Engagement Global die übergreifende Frage entschieden werden, wie stark Engagement Global dezentral präsent sein solle.

2.4.3 Wahrnehmungen innerhalb von Engagement Global

Wenn von Wahrnehmungen innerhalb von Engagement Global gesprochen wird, dann sind die Außenstellen mitberücksichtigt, wobei in der Darstellung differenziert werden muss zwischen den Führungskräften innerhalb von Engagement Global und den Außenstellen-Teams. Die Ergebnisse basieren auf Interviews, Fokusgruppensitzungen und der Analyse von Dokumenten. Eine Bewertung durch das Evaluierungsteam findet sich in Abschnitt 2.4.4.

Aus Sicht der Außenstellen-Teams ist die Ressourcenausstattung angesichts der von ihnen wahrzunehmenden Aufgaben unzureichend (GD 9, 24, 37; I 1, 16, 33, 47). Das gelte vor allem für die Außenstellen, die mehrere Bundesländer „bedienen“ müssten. Die Außenstellen-Teams bemängeln zudem die Unterstützung durch die Engagement-Global-Zentrale. Dies wird zum Beispiel daran festgemacht, dass die Außenstellen-Teams in einer ganzen Reihe von Fällen über regionale und lokale Aktivitäten von verschiedenen Programmen und Handlungsfeldern innerhalb von Engagement Global nicht rechtzeitig informiert worden seien. Das führe zu Nachfragen von Kooperationspartnern, wobei die Außenstellen-Teams einräumen müssten, nicht sprechfähig zu sein. Für die Außenstellen-Teams spiele hier auch eine Rolle, dass ihre Arbeit innerhalb von Engagement Global – zum Beispiel bei neuen Mitarbeitenden – noch zu wenig bekannt sei und insofern nicht konsequent mitgedacht werde. Die als unzureichend empfundene Unterstützung durch die Engagement-Global-Zentrale wird gleichfalls damit illustriert, dass Initiativen der Außenstellen-Teams ohne ersichtliche Gründe nicht aufgegriffen werden würden. Ebenso wird davon berichtet, dass Vorgaben zu Prozessen und Verfahren – hier wurde beispielsweise die Öffentlichkeitsarbeit erwähnt – so gestaltet und durchgesetzt werden würden, dass aus Sicht der Außenstellen-Teams die Belange lokaler Stakeholder im Sinne tragfähiger Kooperationsarrangements zu wenig Berücksichtigung fänden.

Das von den lokalen Stakeholdern bereits angesprochene Spannungsverhältnis zwischen der Servicefunktion und der Umsetzung des EBD-Programms (s. dazu Abschnitt 2.5.1) wird auch von den Außenstellen-Teams kritisch kommentiert (GD 24, 37; I 1, 16, 33, 47). So wird von einem Fall berichtet, in dem ein Außenstellen-Team die Mittel für das EBD-Programm für 2018 nicht ausschöpfen konnte, weil mehr Personalressourcen in die Wahrnehmung der Servicefunktionen geflossen seien, als ursprünglich erwartet worden war.

Auch aus Sicht der Führungskräfte in der Zentrale von Engagement Global ist die Ressourcenausstattung der Außenstellen angesichts ihrer Aufgaben unzureichend (GD 86, 88; I 81, 84). Dabei wird ein Zusammenhang hergestellt mit der uneinheitlichen Positionierung des BMZ gegenüber den Außenstellen, was möglicherweise mehr Mittel verhindert habe. Die Führungskräfte räumen gleichfalls selbstkritisch ein, dass die Arbeit der Außenstellen innerhalb von Engagement Global zu wenig mitgedacht werde, was auch damit zusammen-

hänge, dass nicht alle Mitarbeitenden hinreichend darüber informiert seien. Gleichzeitig betonen die Führungskräfte die grundsätzliche Bedeutung der Arbeit der Außenstellen für die Förderung des entwicklungspolitischen bürgerschaftlichen Engagements auf dezentraler Ebene.

2.4.4 Bewertung

Die Außenstellen haben sich als zielgruppennahe, niederschwellige, regionale und lokale Ansprechpartnerinnen mit flexiblen, antragsunabhängigen Möglichkeiten der finanziellen Förderung etabliert. Sie werden von den regionalen und lokalen Stakeholdern akzeptiert, wenn auch noch nicht uneingeschränkt, und zunehmend geschätzt. Gleichzeitig besteht hinsichtlich der Rolle der Außenstellen weiterhin Klärungsbedarf. Dies hängt mit dem Spannungsfeld zwischen der Bedarfsorientierung gegenüber den lokalen und regionalen Stakeholdern und der Servicefunktion für das BMZ sowie die Engagement-Global-Zentrale zusammen. Die Notwendigkeit, die Rolle zu klären, lässt sich aber auch daran festmachen, dass den Außenstellen die erwartete Zusammenarbeit auf Augenhöhe nicht immer gelingt, was negative Auswirkungen auf die Ownership der Kooperationspartner für gemeinsame Projekte zur Folge hat.

Im Vergleich zur Gründungsphase von Engagement Global (s. dazu auch Abschnitt 1.4) gibt es immer weniger Anhaltspunkte dafür, dass durch die Arbeit der Außenstellen das Subsidiaritätsprinzip weniger respektiert und das Initiativrecht eingeschränkt wird. Insofern kann hier – trotz teils begründeter Zweifel im Einzelfall – von einer Konstellation gesprochen werden, in der die Außenstellen im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und unter Wahrung des Initiativrechts agieren.

Die Kompetenz und das Engagement der Mitarbeitenden der Außenstellen werden überwiegend anerkannt und wertgeschätzt. Weniger positiv bewertet wird jedoch die strukturelle Funktionalität der Außenstellen im Organisationssystem von Engagement Global. Dies hängt mit Defiziten hinsichtlich der Unterstützung der Arbeit der Außenstellen durch die Engagement-Global-Zentrale zusammen. Es gibt hier ein Spannungsfeld zwischen situationsgerechtem, die Bedarfe der Stakeholder berücksichtigendem Vorgehen der Außenstellen und legitimen Ansprüchen und Vorgaben der Zentrale. Diese sind nicht unabhängig zu sehen von BMZ-Vorgaben. Gleichzeitig sind nicht allen Mitarbeitenden der Mehrwert und die Potenziale der Außenstellen bekannt oder bewusst. Dies führt dazu, dass dezentrale Aktivitäten mitunter ohne hinreichende Information der Außenstellen durchgeführt werden.

Die Ressourcenausstattung ist insgesamt unzureichend, vor allem bei den Außenstellen, die ein vergleichsweise großes Einzugsgebiet über mehrere Bundesländer hinweg haben. Sie berücksichtigt auch in zu geringem Maße den jeweiligen Unterstützungsbedarf, der sich am entwicklungspolitischen Engagementpotenzial festmacht. Bei einem hohen Engagementpotenzial, das heißt bei einem dichten und handlungsfähigen Netz von entwicklungspolitischen Akteuren auf lokaler beziehungsweise regionaler Ebene, hat die Unterstützung durch die Außenstellen einen eher geringen Stellenwert und kann hinterfragt werden, während sie bei einem eher niedrigen Engagementpotenzial mehr Gewicht bekommt. Gerade in den mittel- und ostdeutschen Bundesländern sowie in Teilen von Niedersachsen und Schleswig-Holstein besteht aufgrund des niedrigen vorhandenen Engagements ein besonderer Bedarf für die Unterstützung durch die Außenstellen. Die insgesamt nicht hinreichende Ressourcenausstattung führt schließlich dazu, dass die Außenstellen ihre Ansprechfunktion gerade für diejenigen entwicklungspolitischen Akteure, die eine dezentrale gegenüber der zentralen Ansprechfunktion (das heißt der MMZ) bevorzugen, nur unzureichend wahrnehmen können.

3. STEUERUNG DURCH DAS BMZ

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse dargestellt, die sich auf folgende Evaluierungsfragen beziehen:

D.1 Wie angemessen sind die Steuerungsstrukturen und -prozesse für die Leistungsfähigkeit von Engagement Global, auch vor dem Hintergrund des erfolgten Mittel- und Personalaufwuchses?

D.2 Inwieweit ist die Steuerung von Engagement Global durch das BMZ strategiekonform, kohärent und effizient?

D.4 Inwieweit erfüllt das Kuratorium den ihm zugedachten Beitrag im Rahmen der Governance-Struktur von Engagement Global?

3.1 BMZ-interne Abstimmung und Koordination

3.1.1 Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten

Für die Steuerung der Arbeit von Engagement Global sind im BMZ unterschiedliche Referate verantwortlich. Referat Z32 hat die institutionelle Zuständigkeit für Engagement Global, was unter anderem die inhaltliche Federführung für die einschlägigen Vertragsdokumente, die fachliche Gremienbetreuung für alle Organe der Gesellschaft, die Haushaltsaufstellung und die Haushaltsführung sowie die Beteiligungsverwaltung beinhaltet, und die fachliche Verantwortlichkeit für ww, das ASA-Programm, den SES sowie die DAJ (Dok. 24). Innerhalb derselben Unterabteilung (Z3) ist Referat Z30 (Grundsatzfragen der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, private Träger) für das bengo-Programm verantwortlich. Referat Z33 (Länder, Kommunen) hat die fachliche Federführung für alle Handlungsfelder und Projekte im Fachbereich 3 von Engagement Global (Servicestelle Kommunen in der Einen Welt). Schließlich hat Referat Z34 (Entwicklungspolitische Bildung, Besucherdienst, Bibliothek) die fachliche Zuständigkeit für alle Programme im Fachbereich 2 von Engagement Global (Bildungsprogramme, Förderung Inlandsprojekte) (s. Tabelle 5 und Abschnitt 2.2.2).

Außerhalb der Unterabteilung Z3 fungiert Referat 223 (Frieden und Sicherheit, Katastrophenrisikomanagement) für die im Fachbereich 1 (Austausch- und Entsendeprogramme) von Engagement Global geführte Koordination des ZFD⁶⁴ als verantwortliches Fachreferat. Eine wichtige Rolle hat der der Leitung von Abteilung 1 (Grundsatzfragen, Wirtschaft, Handel, ländliche Entwicklung) direkt unterstellte Stab Öffentlichkeitsarbeit, Veranstaltungen⁶⁵. In seinem Zuständigkeitsbereich liegt die Markenharmonisierung (s. dazu auch Abschnitt 2.3.6) sowie das sogenannte #17-Ziele-Projekt, das innerhalb von Engagement Global von der Stabsstelle S2 (Kommunikation, Veranstaltungen) durchgeführt wird. Schließlich ist noch Referat 115 (Medien, Kultur, Kreativwirtschaft, Sport) zu erwähnen, in dessen Zuständigkeitsbereich ein Titel liegt, aus dem private Träger Fördermittel beantragen können⁶⁶. Wegen der Verantwortung von Z30 für das bengo-Programm hat Referat 115 aber keinen direkten steuernden Einfluss auf die Arbeit von Engagement Global.

Das Mandat des Institutionenreferats beinhaltet institutionsübergreifende Aufgaben, wie die Beteiligungs-führung oder die Zuständigkeit für die Einführung eines übergreifenden M&E-Systems, jedoch keine kurzfristige Entscheidungs- und Weisungsbefugnis, um Uneinigkeiten zwischen den Fachreferaten klären oder intervenieren zu können, wenn bei einem Steuerungsimpuls eines Fachreferats institutionsübergreifende Aspekte nicht hinreichend Berücksichtigung gefunden haben. Eine entsprechende Klärung könnte nur durch die Unterabteilungsleitung sowie darüber liegende Hierarchieebenen herbeigeführt werden.

Das BMZ steuert durch das je zuständige Fachreferat die jeweiligen Abteilungen beziehungsweise Fachbereiche bei Engagement Global direkt und intensiv. Dies geschieht auf der Basis von Zuwendungsbescheiden und

⁶⁴ Die zuständige Abteilung (F11: ZFD, SES, TKZ) übernimmt in diesem Zusammenhang die Sekretariatsfunktion für den im Rahmen eines Gemeinschaftswerks durchgeführten ZFD.

⁶⁵ Seit Dezember 2019 ist der Stab Öffentlichkeitsarbeit, Veranstaltungen Teil des Kommunikationsstabs im Leitungsbereich.

⁶⁶ Seit 2017 werden aus dem Titel „Förderung von Medien, Zugang zu Information und Meinungsfreiheit in Kooperationsländern“ über das bengo-Programm deutsche NROs gefördert, die sich für die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung des Menschenrechts auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung einsetzen.

Einzelweisungen. Weder das Institutionenreferat im BMZ noch die Geschäftsführung von Engagement Global sind, von sehr wenigen Ausnahmen abgesehen, in diese Steuerung einbezogen. Eine durchgängige Einbindung würde die notwendigen Abstimmungsprozesse in nicht vertretbarer Weise erschweren. Gleichzeitig ergibt sich dadurch ein erhöhtes Risiko, dass von den Fachreferaten Steuerungsimpulse ausgehen, die nicht hinreichend abgestimmt sind (Dok. 25) und dadurch potenziell negative Effekte auf programmübergreifende inhaltlich-konzeptuelle oder technisch-administrative Synergien haben können.

3.1.2 Darstellung der Ergebnisse

Im Folgenden wird zunächst die Sicht von Engagement Global dargestellt, in einem nächsten Schritt dann jene des BMZ.

Die Ergebnisse zur Sichtweise von Engagement Global resultieren aus 2 Erhebungsquellen:

- Interviews mit Führungskräften (I 81, 84–85, 89, 92, 104)
- Auswertung der Protokolle zweier zentraler interner Kommunikationsformate

Über alle 2 Erhebungsquellen hinweg wurden erhebliche Defizite hinsichtlich der BMZ-internen Abstimmung in der Steuerung von Engagement Global identifiziert. Eine Konsequenz seien „Reibungsverluste“ innerhalb von Engagement Global. Diese entstünden vor allem dadurch, dass von unterschiedlichen Referaten teils divergierende Steuerungsimpulse an die Organisation gingen, die sie aufgrund des fehlenden Mandats selbst aber nicht klären dürfe. Dies führe dazu, dass die Klärung wieder ins BMZ „zurückgespielt“ werden müsse, ohne dass der entsprechende Sachverhalt notwendigerweise im Ministerium entschieden werden könne.

Diesbezüglich wurde im Rahmen der Erhebungen eine Reihe Beispiele genannt. Drei davon sind:

1. Für die Erstellung der Imagebroschüre von Engagement Global (Engagement Global, 2016a) musste sich die zuständige Stabsstelle Kommunikation, Veranstaltungen (S2) mit allen anderen Abteilungen und BMZ-Referaten abstimmen. Die primäre Abstimmung erfolgte aufgrund der engen Verbindung zwischen den jeweiligen BMZ-Fachreferaten und den Fachbereichen beziehungsweise Abteilungen von Engagement Global. Die für die Stabsstelle Kommunikation, Veranstaltungen notwendigen Abstimmungsschleifen können hier nicht im Einzelnen nachgezeichnet werden, waren jedoch mit hohem Aufwand verbunden.
2. Beim Auftritt von Engagement Global bei der Leichtathletik-EM 2018 war sowohl das für Sport zuständige BMZ-Referat 115 wie das für die Außenstelle Berlin verantwortliche Referat Z34 wie der BMZ-Stab Öffentlichkeitsarbeit, Veranstaltungen involviert. Auch in diesem Fall wurden aus Sicht von Engagement Global im BMZ zu vollziehende Abstimmungsschritte an Engagement Global „ausgelagert“, was zu zusätzlichen Abstimmungsschleifen und damit einem Mehraufwand führte (Dok. 26).
3. Die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) enthält Ausschreibungsvorgaben, die bei Ausschreibungen und Vergaben zu berücksichtigen sind und über die Weiterleitungsverträge durch Engagement Global an Antragstellende weitergegeben werden müssen. In Vorbereitung der Ausgestaltung und Kommunikation der UVgO an die Träger übermittelte Engagement Global 2018 einen Vorschlag an das Institutionenreferat. Gleichzeitig wurde den Trägern eine Neuregelung zur UVgO angekündigt. Die BMZ-interne Abstimmung gestaltete sich jedoch so zeitaufwendig⁶⁷, dass eine Übergangszeit von mehreren Monaten entstand. In dieser Zeit herrschte bei den Trägern Unklarheit über die geltenden Regelungen, was wiederum zu Rückfragen an die Fachabteilungen beziehungsweise die Stabsstelle Recht (S1) von Engagement Global führte.

Die Ergebnisse zur Sichtweise des BMZ basieren auf 2 Erhebungsquellen:

- Interviews mit Entscheidungstragenden im BMZ (I 55–56, 65, 69–70, 77)
- Dokumentenanalyse

⁶⁷ In diesem Fall war auch das Referat Z35 (Compliance, Geheimschutz, Zuwendungsrecht, Beteiligungsführung) involviert.

Die teilweise mangelnde BMZ-interne Abstimmung und Koordination sowie das vorstehend beschriebene strukturelle Problem hinsichtlich des Mandats des Institutionenreferats wird auch in der Selbstwahrnehmung des BMZ regelmäßig als kritischer Punkt benannt. Zugleich wird deutlich gemacht, dass die Befugnisse im Rahmen der ministeriellen Strukturen nicht erweitert werden könnten. Insofern bestehe nur die Option, die Steuerungsfunktion auf der Unterabteilungsebene zu stärken. Eine in den ersten Jahren nach der Gründung von Engagement Global eingerichtete Arbeitsgruppe zur Abstimmung organisationsübergreifender Fragen der beteiligten Referate habe zwischenzeitlich an Bedeutung verloren, sei aber Anfang 2019 wieder reaktiviert worden. Daneben gebe es eine wöchentliche Besprechung aller beteiligten Referatsleitungen der Unterabteilung Z3 mit der Unterabteilungsleitung zur Erörterung übergreifender Fragen.

Dieser Problemkreis war auch Thema einer BMZ-internen Dialogveranstaltung⁶⁸ (Dok. 23), an der alle für Engagement Global zuständigen Referate teilnahmen. Die Defizite in der Kommunikation zwischen den beteiligten Referaten wurden deutlich benannt (Dok. 27). Gleichzeitig machten die beteiligten Fachreferate aber geltend, dass bestehende fachliche Zuständigkeiten gewahrt bleiben müssten. Um die Defizite auszugleichen, wurden bessere gegenseitige Information, das Ausloten von Synergieeffekten sowie eine konsequentere Beteiligung an notwendigen Abstimmungsprozessen als notwendig erachtet.

3.1.3 Bewertung

Zwischen Engagement Global und BMZ ergeben sich immer wieder Reibungsverluste, weil gegenstands- beziehungsweise themenbezogen eine BMZ-interne Abstimmung nicht oder nicht hinreichend stattgefunden hat. Um Engagement Global eine reibungslose Durchführung ihrer Aufgaben zu ermöglichen, müssten sich die verschiedenen im BMZ zuständigen Referate soweit koordinieren, dass hinsichtlich der Steuerungsimpulse aus dem Ministerium ein angemessenes, deutlich höheres Maß an Kohärenz und Konsistenz gegeben wäre, als dies momentan der Fall ist.

Mit dem Mandat des Institutionenreferats verbindet sich ein strukturelles Problem: Die programmbezogene Ebene der Steuerung ist gegenüber der institutionellen Steuerung dominant. Das Institutionenreferat verfügt somit nur über deutlich eingeschränkte Möglichkeiten, eine wirkungsvolle interne Abstimmung zwischen den verschiedenen Referaten sicherzustellen. Das regelmäßige Austauschformat zwischen Institutionenreferat und der Geschäftsführung von Engagement Global, an dem punktuell, das heißt themenbezogen, auch andere Referate beteiligt sind, bot teilweise Gelegenheit, kritische Punkte anzusprechen, was eine nachträgliche BMZ-interne Klärung begünstigte.

Die Erhebungen haben keine Hinweise ergeben, dass sich die Abstimmung und die Koordination zwischen den Referaten im Nachgang zum Strategieworkshop Anfang 2017 verbessert haben. Die erwähnte Reaktivierung der auf Unterabteilungsebene angesiedelten Arbeitsgruppe deutet jedoch darauf hin, dass ein Bedarf für eine verbesserte Koordination und Abstimmung auch im BMZ gesehen wurde und entsprechende Maßnahmen eingeleitet worden sind. Auf Basis der Ergebnisse der oben dargestellten Datenerhebungen ist dies zu begrüßen.

Die Erhebungen haben ebenfalls ergeben, dass wichtige Vorhaben im Zuständigkeitsbereich des Institutionenreferats nicht immer von den BMZ-Fachreferaten entsprechend unterstützt wurden. So ist für die Einführung von PAM belegt, dass programmbezogene Anliegen zum Teil zulasten einer institutionell zielführenden Lösung verfolgt wurden (s. dazu Abschnitt 2.3.3)⁶⁹. Eine ebenfalls schwierige Konstellation ergab sich dadurch, dass im Zuge der Einführung des M&E-Systems Fachreferate programmbezogenen Anliegen Priorität gegenüber einem koordinierten Vorgehen einräumten (s. dazu Abschnitt 2.3.5)⁷⁰.

⁶⁸ Diese Dialogveranstaltung fand im 1. Quartal 2017 statt.

⁶⁹ Wie in Abschnitt 2.3.3 dargestellt, führte dies dazu, dass programmspezifische Lösungen soweit ausgestaltet wurden, das heißt in diesem Falle für das bengo-Programm, dass eine breitere Anwendung von PAM nicht mehr möglich war.

⁷⁰ Es soll an dieser Stelle nicht genauer darauf eingegangen werden, welche Referate in welcher Form programmbezogenen Anliegen Priorität eingeräumt haben. Vielmehr soll hier nur deutlich gemacht werden, dass hinsichtlich des Vorgehens der beteiligten BMZ-Referate zur Einrichtung eines übergreifenden M&E-Systems bei Engagement Global von deutlichen Defiziten berichtet wurde.

3.2 Steuerungsverhalten gegenüber Engagement Global

3.2.1 Formen von Steuerungsverhalten

Am Steuerungsverhalten durch das BMZ lässt sich ablesen, welche Entscheidungsspielräume für Engagement Global bestehen beziehungsweise inwieweit das BMZ in bestimmte Abläufe bis hin zu operativen Entscheidungen steuernd eingreift. Steuerungsverhalten kann somit eine unterschiedliche Tiefe haben. Es reicht von der Detailsteuerung, die auch bei operativen Entscheidungen spürbar ist, bis hin zu einer strategischen Steuerung, die sich auf die Erfüllung konkreter strategischer Vorgaben fokussiert, entweder institutionsübergreifend oder fachbereichs- beziehungsweise programmbezogen. Anzustreben ist eine Steuerungstiefe, die größtmögliche Effektivität und Effizienz im Sinne der Aufgabenerfüllung sicherstellt. Eine Herausforderung stellen dabei potenziell sehr unterschiedliche Steuerungstiefen verschiedener programmführender BMZ-Referate dar, da unterschiedliche Steuerungsimpulse gegebenenfalls einen erhöhten Koordinationsaufwand bei Engagement Global erfordern.

Eine Form der Detailsteuerung können auch sehr kurzfristige Anforderungen des BMZ sein. Derartige Eingriffe in das operative Geschäft können dazu führen, dass Planungen bezüglich Kapazitäten und Ressourcen wiederholt angepasst werden müssen, was zu höheren Transaktionskosten führt (Dok. 25).

3.2.2 Darstellung der Ergebnisse

Die Ergebnisse zur Sichtweise von Engagement Global basieren auf 3 Erhebungsquellen:

- Interviews mit Führungskräften (I 81, 84–85, 89, 92, 104, 139, 162)
- Befragung der Mitarbeitenden von Engagement Global
- Auswertung der Protokolle zweier zentraler Kommunikationsformate

Aus Sicht der Führungskräfte von Engagement Global gibt es zwar Beispiele für eine angemessene Steuerungstiefe, insgesamt wird aber die Tendenz zur Detailsteuerung betont. Dies wird daran festgemacht, dass es über den Zuwendungsbescheid hinaus programmbezogen kleinteilige Steuerungsimpulse gebe, die bei den programmumsetzenden Teams immer wieder Zweifel und Unsicherheit über ihren Entscheidungsspielraum verstärken würden.

Dabei gebe es, je nach agierenden Personen im BMZ, erhebliche Unterschiede in Bezug auf das Steuerungsverhalten. In den Fällen, in denen eine Detailsteuerung praktiziert werde, könne sie sich beispielsweise auf Modalitäten der Programmaticabwicklung beziehen. Ein Beispiel dafür ist, dass das BMZ abschließende Genehmigungsvorbehalte bei kleinteiligen Vorgängen wie einzelnen Reisen geltend mache. Ein anderes Beispiel beziehe sich auf die Festlegung von Obergrenzen für Nutznießende eines Programms im Bildungsbereich⁷¹. Detailsteuerung beziehe sich aber auch auf operative Entscheidungen im Rahmen der Durchführung von Veranstaltungen bis hin zum Einsatz spezifischer Referent*innen⁷².

Zudem kann sich die Detailsteuerung auf die Einhaltung der Mittelbindung beziehen. So werde beim benggo-Programm die Mittelbindung monatlich durch das zuständige BMZ-Referat überprüft. Aus der Perspektive der Antragsbearbeitung könne eine lineare Mittelbindung auf monatlicher Basis aber gar nicht sinnvoll hergestellt werden, weil die Antragsbearbeitung nicht gleichbleibend erfolgen könne, sondern je nach Antragszugang und Beratungsbedarf mit Arbeitsspitzen verbunden sei. Aus Sicht von Engagement Global schafft hier die Detailsteuerung durch das BMZ, in Verbindung mit dem Mittel- und Personalaufwuchs (s. dazu Abschnitt 2.3.1), zusätzlichen Arbeitsdruck, ohne dass dadurch die zügige Antragsbearbeitung positiv unterstützt werde.

⁷¹ Dies hatte zur Konsequenz, dass potenziell interessierte Antragstellende informiert werden mussten, eine Ausweitung des Programms sei nicht möglich.

⁷² Hier wird die Tendenz zur Detailsteuerung umso ausgeprägter, je mehr die BMZ-Leitung durch eine bestimmte Veranstaltung angesprochen wird.

Die Ergebnisse zur Sichtweise des BMZ fußen wie im vorhergehenden Abschnitt auf 2 Erhebungsquellen:

- Interviews mit Entscheidungstragenden im BMZ (I 55–56, 65, 69, 70, 77)
- Dokumentenanalyse

Das BMZ anerkennt die grundsätzliche Problematik einer uneinheitlichen Steuerungstiefe. Die damit verbundenen Reibungsverluste werden deutlich benannt und gleichzeitig wird betont, dass eine größere Konsistenz und Verlässlichkeit beim Steuerungsverhalten notwendig seien. Ein begünstigender Faktor sei, dass sich die Fachreferate sehr stark mit den Programmen in ihrem Zuständigkeitsbereich identifizieren würden. Das Steuerungsverhalten sei zwar durch personenabhängige Führungsstile geprägt; es wird jedoch auch auf einen notwendigen Steuerungsbedarf hingewiesen, der sich daraus ergebe, dass die Dienstleistungen von Engagement Global teilweise nur eingeschränkt den Anforderungen des BMZ entsprächen.

In der bereits angesprochenen Dialogveranstaltung (Dok. 23) wird das uneinheitliche Steuerungsverhalten ebenfalls als Problematik benannt und gleichzeitig in einen breiteren Kontext eingeordnet. Dazu wird ausgeführt, dass eine stärkere Eigenverantwortung von Engagement Global wünschenswert sei, sie aber wie eine nachgeordnete Behörde gesteuert werde. Insofern könne Engagement Global nur mit eingeschränkter Flexibilität auf förderpolitische Anforderungen reagieren, die von verschiedenen Stakeholdern an sie herangetragen werden.

Gleichzeitig damit müsse das diesbezügliche Spannungsfeld berücksichtigt werden, dass nämlich das Ministerium die politische Verantwortung für alle von beziehungsweise bei Engagement Global getroffenen Entscheidungen trage. Auch dieses Spannungsfeld erlaube jedoch eine zunehmend weniger starke Steuerungstiefe. Notwendig seien standardisierte programmübergreifende Regelungen, die eine konsistente Gesamtsteuerung ermöglichen und die Handlungs- und Entscheidungsspielräume von Engagement Global erweitern würden. Dies sollte mit einer Stärkung der BMZ-internen Steuerungsstruktur – insbesondere auf Unterabteilungsebene – einhergehen.

3.2.3 Bewertung

Als genereller Befund kann festgehalten werden, dass das Steuerungsverhalten und die damit verbundene Steuerungstiefe je nach Referat und teilweise auch personenbezogen erheblich variieren. Die uneinheitliche Vorgehensweise verweist auf Handlungs- und Entscheidungsspielräume, die trotz der Vorgaben durch BHO, Zuwendungsrecht und Beteiligungsführung je nach den in den Referaten agierenden Personen unterschiedlich ausgestaltet werden können.

Insgesamt dominiert die Detailsteuerung durch das BMZ, was immer wieder Thema in den internen Leitungsgremien von Engagement Global gewesen und von deren Führung bei verschiedenen Gelegenheiten ebenso in die Jours fixes mit dem Ministerium eingebracht worden ist. Allerdings gibt es für das Evaluierungsteam keine Anhaltspunkte dafür, dass in Bezug auf das uneinheitliche Steuerungsverhalten tatsächliche Verbesserungen erreicht werden konnten.

Die Herausforderung für das BMZ besteht nun darin, im Sinne von Konsistenz und Verlässlichkeit den individuellen Interpretations- und Gestaltungsspielraum der in den Referaten agierenden Personen zu harmonisieren und einzugrenzen. Gleichzeitig gilt es aber zu berücksichtigen, dass bezüglich der Steuerungstiefe ein Spannungsfeld zwischen dem eigenverantwortlichen Handeln von Engagement Global und der politischen Verantwortung des BMZ besteht. Die richtige Balance ist schlussendlich eine Frage der Abwägung, die dazu führen kann, dass die Steuerungstiefe reduziert wird, was gleichzeitig zusätzliche Handlungsspielräume für Engagement Global eröffnet. Sie kann aber auch dazu führen, dass eine bestimmte Steuerungstiefe angesichts der möglicherweise eingeschränkten Qualität der Leistungserbringung von Engagement Global zumindest in Teilbereichen als notwendig angesehen wird.

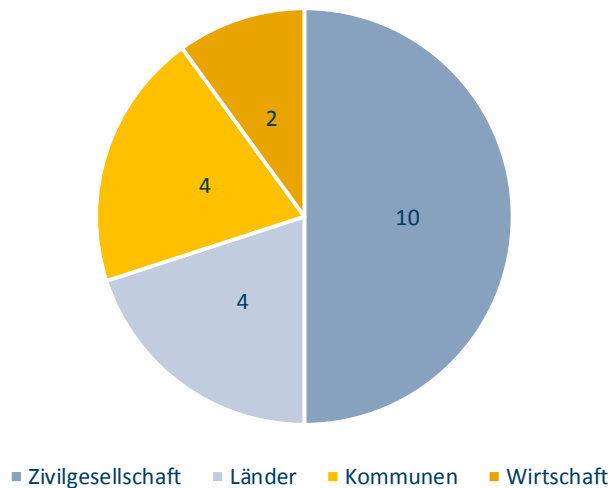
3.3 Zur Rolle des Kuratoriums

3.3.1 Funktionsbeschreibung und Zusammensetzung

Das Kuratorium von Engagement Global hat laut eigener Verfahrensordnung (Dok. 28) eine beratende Rolle gegenüber sowohl der Gesellschafterin als auch der Geschäftsführung von Engagement Global. Dabei hat das Gremium in Bezug auf die Beratungsthemen ein Initiativrecht.

Das Kuratorium hat darüber hinaus Mitwirkungsrechte bei der Bestellung der Geschäftsführung sowie der rollierenden Unternehmensplanung⁷³ und kann auch Stellungnahmen zum jeweiligen Jahresabschluss und zu Lageberichten der Geschäftsführung abgeben. Für die Zusammensetzung des 20 Mitglieder umfassenden Kuratoriums wurde ein Schlüssel festgelegt⁷⁴, der eine angemessene Beteiligung wesentlicher Stakeholder sicherstellen soll (s. Abbildung 16).

Abbildung 16 Zusammensetzung des Kuratoriums



Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von Engagement Global (2020a)

Bei der Zusammensetzung des Kuratoriums⁷⁵ fällt auf, dass die Mitglieder bis auf 3 Ausnahmen (Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement [BBE], Zentralverband des Deutschen Handwerks [ZdH] und Deutscher Olympischer Sportbund) Organisationen aus dem entwicklungspolitischen Spektrum repräsentieren. Die Mitglieder sind zudem ein Spiegel des inhaltlichen Spektrums der von Engagement Global angebotenen Dienst- und Beratungsleistungen. Dies hat zur Folge, dass einige Mitglieder eher eine programmspezifische Perspektive einbringen (zum Beispiel Austausch und Entsendung), während andere eher eine programmübergreifende Sichtweise vertreten.

Das Kuratorium trifft sich im halbjährlichen Turnus. Teilweise gab es zwischen den turnusmäßigen Sitzungen Zusammenkünfte von Arbeitsgruppen, die vom Kuratorium initiiert wurden.⁷⁶

⁷³ Im Zuge der Neufassung des Gesellschaftsvertrags von Engagement Global am 22. Juli 2019 ist die rollierende Unternehmensplanung mit Zustimmung des BMF gestrichen worden.

⁷⁴ Diese Festlegung erfolgte in der zweiten Sitzung des Kuratoriums, die gleichzeitig dazu diente, das Gremium als „Kuratorium“ zu titulieren und nicht, wie im Gesellschaftsvertrag vorgesehen, als „Programmausschuss“ (Dok. 30).

⁷⁵ Zur aktuellen Zusammensetzung des Kuratoriums siehe www.engagement-global.de/kuratorium.html.

⁷⁶ Hier ist vor allem die Arbeitsgruppe „Flucht und Migration“ zu nennen, die sich 2015/2016 konstituierte und 2017 ihren Abschlussbericht vorlegte (Dok. 31), sowie eine Arbeitsgruppe, die im Jubiläumsjahr 2017 eine Zwischenbilanz erarbeitete (Dok. 2).

Bei der Rolle des Kuratoriums ist zu berücksichtigen, dass Verbindungen mit programmbezogen eingerichteten Beiräten und Kommissionen bestehen. Diese ergeben sich dadurch, dass Mitglieder des Kuratoriums gleichzeitig programmbezogenen Beiräten oder Kommissionen angehören. Ein beidseitiger Austausch ist beabsichtigt (Dok. 29).

3.3.2 Darstellung der Ergebnisse

Die Ergebnisse beruhen zum einen auf Interviews mit aktiven und ehemaligen Mitgliedern des Kuratoriums. In Einzelfällen wurden Vertreter*innen von Organisationen interviewt, die selbst nicht Mitglied des Kuratoriums waren oder sind, deren Organisation aber im Kuratorium vertreten ist⁷⁷. Zum anderen wurden im Rahmen einer Dokumentenanalyse die Protokolle der Kuratoriumssitzungen ausgewertet.

Bezogen auf die Frage, inwieweit das Kuratorium seiner Rolle gerecht geworden sei, kommen die interviewten Stakeholder zu ganz unterschiedlichen Bewertungen (I 50, 52, 57–59, 64, 66, 71, 73–75, 78–79). Dabei ist in Bezug auf die 4 zentralen Stakeholdergruppen (Zivilgesellschaft, Länder, Kommunen, Wirtschaft) keine jeweils einheitliche Sichtweise zu erkennen. Teilweise wird eine positive Bilanz gezogen, bei der zum Beispiel hervorgehoben wird, dass das Kuratorium immer wieder kritisch hinterfragt habe, inwieweit das Subsidiaritätsprinzip und das Initiativrecht gewahrt werden würden (s. dazu auch Kapitel 5). Erwähnt werden zudem inhaltlich-thematische Initiativen, wie die schon genannte Arbeitsgruppe „Flucht und Migration“. In diesem Zusammenhang wird von einigen Mitgliedern auch positiv vermerkt, dass das Kuratorium sich in der jüngeren Vergangenheit⁷⁸ stärker zu den von der Leitung des BMZ für die Geschäftsführung von Engagement Global formulierten Zielvorgaben eingebracht habe (Dok. 32).

Für diejenigen Interviewten, die in ihrer Bilanz eher kritische Punkte betonen, ist als Fazit zu ziehen, dass das Kuratorium aus ihrer Sicht seine Rolle nur eingeschränkt wahrnehmen können. Dazu wird angemerkt, dass weder die Geschäftsführung von Engagement Global noch das BMZ die Beratung in dem Maße in Anspruch genommen hätten, wie es die Interviewten erwartet hatten. In diese kritische Betrachtung ging mit ein, dass aktive Beratungsbemühungen des Kuratoriums nur teilweise positive Resonanz im BMZ gefunden hätten. Unter „positiver Resonanz“ ist in diesem Zusammenhang zu verstehen, dass von Kuratoriumsmitgliedern eingebrachte Themen vom BMZ nicht nur „mitgenommen“, sondern Anlass für Folgeschritte gewesen wären, die idealerweise bei der folgenden Kuratoriumssitzung kommuniziert worden wären. Angemerkt wird von dieser kritischen Gruppe ebenso, dass sich im Vergleich zu den Jahren unmittelbar nach der Gründung von Engagement Global die Präsenz der BMZ-Leitung bei Kuratoriumssitzungen kontinuierlich verringert habe⁷⁹. Dies wird als Indikator für ein rückläufiges Interesse des BMZ an der Beratung durch das Kuratorium gewertet.

Einige Interviewte stellen mit Blick auf die Tagesordnung des Kuratoriums auch durchaus selbstkritisch ein ungünstiges Verhältnis von formalen und inhaltlichen Tagesordnungspunkten fest: Inhaltlich-thematische Diskussionen nähmen zu wenig Raum ein, was im Umkehrschluss bedeute, dass formale, sachbezogene Tagesordnungspunkte⁸⁰, die oft mit einer Fülle von aktuellen Informationen verbunden seien, die Oberhand gewonnen hätten. Hier schwingt aber auch Kritik daran mit, dass das Kuratorium im Rahmen seiner Sitzungen häufig über Entscheidungen des BMZ informiert werde, ohne darauf beratend Einfluss nehmen zu können. Ebenso merken einige Interviewte kritisch an, dass Unterlagen den Kuratoriumsmitgliedern teilweise nicht rechtzeitig zugesandt worden seien⁸¹.

⁷⁷ Die Führung von Engagement Global und das Institutionenreferat im BMZ (Z32) gaben ebenfalls Einschätzungen, die hier aber aus Gründen der Vertraulichkeit nicht berücksichtigt werden.

⁷⁸ Es gab 2017/2018 einen Wechsel in der Leitung und teilweise auch in der Zusammensetzung des Kuratoriums, entsprechend den Vorgaben der Verfahrensordnung, die für das Kuratorium eine dreijährige „Amtszeit“ vorsieht.

⁷⁹ Die Analyse der Kuratoriumsprotokolle stützt diese Einschätzung.

⁸⁰ Hier sind vor allem Sachstandsberichte gemeint und routinemäßige Tagesordnungspunkte wie Jahresabschluss oder Haushalt.

⁸¹ Die Kuratoriumsprotokolle belegen, dass Kuratoriumsmitglieder bei verschiedenen Gelegenheiten sich kritisch zu diesem Thema äußerten. Es entsteht allerdings der Eindruck, dass es diesbezüglich nur zu moderaten Verbesserungen gekommen ist.

Eine Analyse der Kuratoriumsprotokolle bestätigt die Einschätzung, dass die formalen Tagesordnungspunkte insgesamt im Vergleich zu den inhaltlich-thematischen zunehmend mehr Raum einnehmen. Dabei fällt auf, dass es gerade in den ersten beiden Jahren nach der Gründung von Engagement Global aus BMZ-Sicht besonders wichtig war, über das Kuratorium alle wichtigen Stakeholder – und hier insbesondere die Zivilgesellschaft – auch inhaltlich-thematisch einzubinden (Dok. 21, 30, 33–35). Dies erklärt sich vermutlich aus der Gründungskonstellation und den anfangs erheblichen Vorbehalten zivilgesellschaftlicher Akteure gegenüber der erwarteten Rolle der neuen Organisation (s. dazu Abschnitt 1.4). Insofern gab es in den ersten beiden Jahren in stärkerem Maße inhaltlich-thematische Diskussionen sowie eine stärkere Präsenz der BMZ-Leitung.

Die Analyse der Kuratoriumsprotokolle macht zudem deutlich, dass es nicht immer gelungen ist, inhaltlich-thematische Initiativen weiterzuverfolgen. Dies findet seinen Ausdruck darin, dass trotz positiver Absichtserklärungen bestimmte Themen in den folgenden Sitzungen des Kuratoriums nicht erwähnt wurden. Die Protokolle zeigen weiterhin, dass teilweise nicht abschließend geklärt wurde, welche Folgeschritte zu einem bestimmten Thema gegebenenfalls zu unternehmen wären. Beispielhaft soll hier die schon angesprochene Initiative zum Thema „Flucht und Migration“ genannt werden. Der Umgang mit den Empfehlungen der entsprechenden Arbeitsgruppe nach einer Präsentation im Dezember 2017 bleibt unklar (Dok. 31).

Hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen der Zusammensetzung des Kuratoriums und dem Ausfüllen seiner Rolle ergeben die Interviews ein gemischtes Bild. Teilweise wird es als weitgehend problemlos angesehen, innerhalb des Kuratoriums zu abgestimmten Positionen zu kommen. In einigen Fällen wird hingegen argumentiert, dass ein erheblicher Teil der Mitglieder doch eher Partikularinteressen in Bezug auf bestimmte Programme beziehungsweise Fachbereiche vertrete, was die Formulierung von gemeinsamen Positionen eher erschwere⁸².

3.3.3 Bewertung

Im Sinne einer Gesamtbewertung lässt sich feststellen, dass die Funktion des Kuratoriums als beratendes Organ des BMZ und der Geschäftsführung von Engagement Global nur partiell in Wert gesetzt werden konnte. Wie aus den vorstehend dargestellten Erhebungsergebnissen deutlich hervorgeht, hängt dies zum einen damit zusammen, dass das BMZ ebenso wie die Geschäftsführung von Engagement Global in Bezug auf die Beratungsimpulse aus dem Kuratorium mit insgesamt zu wenig Resonanz reagierten. Zum anderen vermochten die Mitglieder es nur in eingeschränktem Maße, inhaltliche Initiativen zu ergreifen, um die Beratung durch das Kuratorium wirksam werden zu lassen. Die erwähnten Beispiele zum Thema „Zielvorgaben“ wie auch zu „Flucht und Migration“ zeigen aber, dass es diesbezüglich positive Ansatzpunkte gab.

Bei der Bewertung der Rolle des Kuratoriums muss gleichfalls berücksichtigt werden, dass einige seiner Mitglieder andere Einflussmöglichkeiten haben, um bestimmte Anliegen aus ihrer Sicht, das heißt der Sicht einer spezifischen Stakeholdergruppe, an das BMZ heranzutragen. So ist zu erklären, dass einige Interviewte die Wirksamkeit der Beratungstätigkeit des Kuratoriums als sehr moderat beschreiben, verbunden mit dem Hinweis, dass andere Einflussmöglichkeiten sich als wirksamer erwiesen hätten.

⁸² Diese Konstellation veranlasste auch das BMZ anlässlich des Übergangs vom ersten zum zweiten Dreijahreszeitraum, den Appell an die Kuratoriumsmitglieder zu richten, Partikularinteressen zurückzustellen (Dok. 22).

4. NUTZEN UND LEISTUNGEN FÜR DIE ANGESPROCHENEN ZIELGRUPPEN

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse für die folgenden Evaluierungsfragen vorgestellt:

- A.1 Welche Qualität und welchen Nutzen haben die von Engagement Global erbrachten Dienstleistungen und Programme aus Sicht der Zielgruppen?
- A.2 Inwieweit entsprechen die administrativen Abläufe und die Beratung dem Bedarf der Zielgruppen und Stakeholder?
- A.3 Inwieweit ergeben sich aus der Arbeit von Engagement Global nicht intendierte positive oder negative Auswirkungen für die Zielgruppen?
- A.4 Inwieweit ist es Engagement Global in ihren Dienstleistungen und Programmen gelungen, neue Zielgruppen anzusprechen (zum Beispiel Migrant*innen, ältere Menschen, junge Menschen in der Berufsausbildung)?
- A.5 Inwieweit ist Chancengleichheit in der Zugänglichkeit zu den Dienstleistungen und Programmen von Engagement Global gewährleistet?
- D.3 Inwieweit sind die Mitwirkungs- und Beschwerdemöglichkeiten in den Programmen und Dienstleistungen aus Sicht der Zielgruppen sowie der Stakeholder von Engagement Global angemessen?

Die Ergebnisse stammen aus den Fallstudien der Programme bengo, FEB und GNK. Weiterhin wurden Interviews mit BMZ-Vertreter*innen einbezogen, sofern sie einen Bezug zur Fragestellung dieses Kapitels hatten, und öffentlich zugängliche Quellen sowie von Engagement Global zur Verfügung gestellte Daten berücksichtigt. Im Rahmen der qualitativen Inhaltsanalyse von Interview- und Workshopprotokollen sowie weiterer interner Dokumente wurden induktiv inhaltsgleiche Aussagen in Kategorien zusammengefasst. Diese Hauptkategorien strukturieren als Überschriften die weitere Betrachtung in diesem Kapitel. Weiterhin sind die Ergebnisse des Rechtsgutachtens (Battis und Gniechwitz, 2019) in Kasten 8 zusammengefasst.

4.1 Qualität und Nutzen der von Engagement Global durchgeführten Programme

4.1.1 Fallstudie bengo

Kasten 5 „Steckbrief“ zum Programm Beratungsstelle für private Träger in der Entwicklungszusammenarbeit (bengo)

Die Aktivitäten der Beratungsstelle bengo werden seit 2012 von Engagement Global für das BMZ durchgeführt. Aufgabe von bengo ist die Beratung von Antragstellenden und seit 2016 die weitgehende Umsetzung des BMZ-Förderprogramms entwicklungswichtiger Vorhaben privater Träger. Ziel des Programms ist die Unterstützung von Projekten, die entweder

- „die wirtschaftliche, soziale oder ökologische Situation armer Bevölkerungsgruppen in den Entwicklungsländern nachhaltig verbessern,
- oder die Selbsthilfeanstrengungen dieser Gruppen wirkungsvoll unterstützen und diese an der Planung und Durchführung partnerschaftlich beteiligen,
- oder die zur Verwirklichung der Menschenrechte in den Entwicklungsländern beitragen –
- und die die Bedingungen für eine Anrechnung als ‚Official Development Assistance‘ (ODA) erfüllen“ (BMZ, 2016, S. 1).

Die geförderten Auslandsprojekte finden in Ländern des globalen Südens in Kooperationen von deutschen mit lokalen NROs statt. Ein weiteres Ziel besteht dabei in der Stärkung dieser Partnerschaften.

Mit der Übernahme der Programmverwaltung durch Engagement Global ging die Verantwortung einher, die Zwischen- und die Verwendungsnachweise der deutschen Vertragspartner (Zuwendungsletztempfänger) zu prüfen. Die Förderbedingungen sind im Wesentlichen in den „Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger“ festgelegt (BMZ, 2016, S. 1).

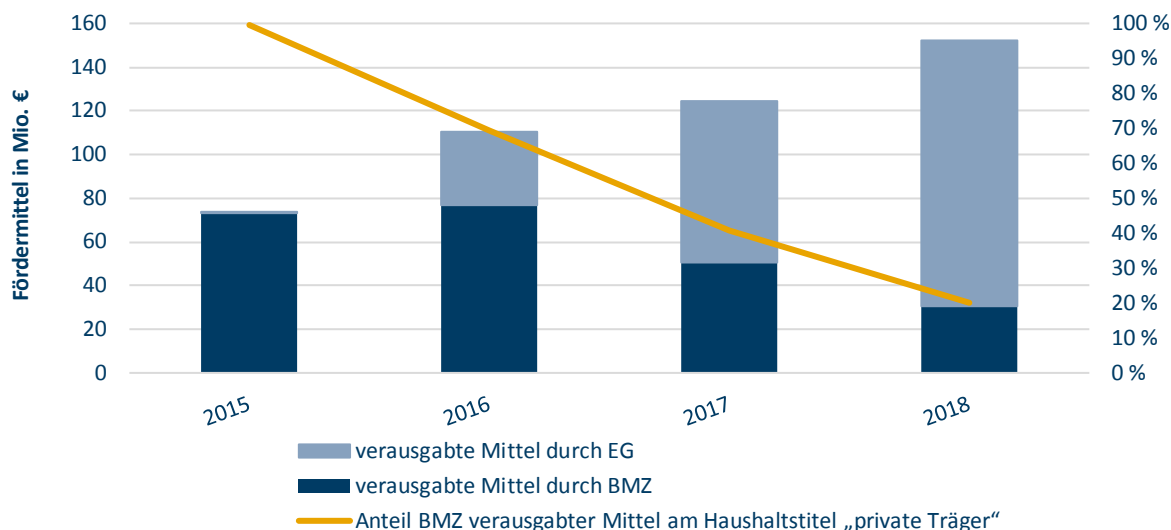
bengo im Überblick:

- Durchführung bis 2012 durch den DPWV, ab 2012 durch Engagement Global
- intensive Beratung, Vorbereitung von Förderentscheidungen für das BMZ und Weiterleitung von Programmmitteln an die Zuwendungsletztempfänger in Deutschland
- budgetstärkstes Förderprogramm von Engagement Global mit 121,7 Millionen Euro Mittelabfluss im Jahr 2018, das heißt rund 43 Prozent des BMZ-Projektfördervolumens an Engagement Global in Höhe von 285,5 Millionen Euro (s. Abbildungen 7 und 18)
- deutlicher Mittelaufwuchs des für bengo relevanten Haushaltstitels „private Träger“ und der Mittelverantwortung durch Engagement Global ab 2016: Vervierfachung von 2016 bis 2018 bei gleichzeitiger Abnahme der vom BMZ verausgabten Mittel (s. Abbildung 17); in Abbildung 18 wird gezeigt, wie sich die beiden Kurven von bengo-Mitteln und Gesamtmitteln im Haushaltstitel „private Träger“ stetig annähern
- durchschnittlich 315 bewilligte Projekte pro Jahr (2016: 285, 2017: 360, 2018: 299; Dok. 37)
- 58 Mitarbeitende (Stand 01/2020; Dok. 125)

Zum bengo-Kernförderprogramm sind in den letzten Jahren weitere Sonderinitiativen und Programme hinzugekommen. Im Einzelnen sind dies: (a) „Eine Welt ohne Hunger – SEWOH“, (b) „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren – SI Flucht“, (c) „Ausbildung und Beschäftigung“, (d) „Internationaler Klima- und Umweltschutz – IKU“, (e) „Perspektive Heimat“ und (f) „Förderung von Medien, Zugang zu Information und Meinungsfreiheit in Kooperationsländern“. Sechs Haushaltstitel speisen das Programm bengo (s. Tabelle 5). Im Jahr 2018 hatte das Kernprogramm einen Anteil von 83 Prozent an den Gesamtmitteln für bengo.

Die Projektzuwendung wird als Anteilsfinanzierung in Form eines Zuschusses von in der Regel bis zu 75 Prozent gewährt. In begründeten Ausnahmefällen kann die Finanzierung auf bis zu 90 Prozent steigen (Engagement Global, 2019a). Entsprechend müssen 10 bis 25 Prozent von der antragstellenden NRO aus Eigenmitteln finanziert werden. Für die weiteren Sonderinitiativen/Programme gelten ähnliche Förderregelungen. Eine Ausnahme ist die Medienförderung, wo eine Förderquote von 90 Prozent regulär ist. Seit Beginn des Jahres 2019 werden Vorhaben von Erstantragstellenden mit einem Fördervolumen bis 50.000 Euro von der Stiftung Nord-Süd-Brücken für die östlichen Bundesländer sowie Berlin und von der W. P. Schmitz-Stiftung für die westlichen Bundesländer bewilligt.

Abbildung 17 Verteilung der bewirtschafteten Fördermittel im Haushaltstitel „private Träger“ auf BMZ und Engagement Global sowie Darstellung des Anteils der durch das BMZ verausgabten Mittel am Haushaltstitel „private Träger“



Quellen: eigene Darstellung auf der Grundlage von Engagement Global (2016d, 2017e, 2018c, 2019e)

Zufriedenheit der Nutzenden

Es wurden 15 Vertreter*innen von Trägerorganisationen interviewt.⁸³ Rund drei Viertel von ihnen sind mit der Unterstützung durch bengo *zufrieden bis sehr zufrieden*, das restliche Viertel *teils/teils* und *unzufrieden*.

Die Befunde, die in den folgenden Abschnitten dargestellt werden, zeigen ein differenziertes Bild. Überwiegend steht für die Befragten die finanzielle Projektförderung als Hauptnutzen von bengo im Vordergrund. Weiterhin werden die Beratung zur Qualitätsverbesserung von Anträgen, die angebotenen Seminare und die Vernetzungsmöglichkeit bei Veranstaltungen positiv hervorgehoben.

Das Seminarangebot wird von den interviewten Trägern überwiegend als nützlich eingestuft (I 163–166, 168–169, 171–174, 176–177). Laut Monitoringbericht 2018 wird die Nützlichkeit des Seminarangebots von allen befragten Trägern mit 1,8 auf einer Notenskala von 1 bis 6 bewertet (s. Abbildung 23 in Abschnitt 8.5 des Anhangs; Dok. 103). Regionalbezogene beziehungsweise thematische Netzwerktreffen, die in anderen Programmen wie BtE, CdW, ASA, EBD, Entwicklungspolitischen Schulaustauschprogramm (ENSA) sowie ww existieren, werden vermisst (I 177).

Verfahrenskomplexität

Die Befragten nehmen das Gesamtverfahren der Projektförderung überwiegend als komplex und übermäßig bürokratisch wahr (I 163–165, 167, 169–170, 174–177). Insbesondere werden eine Vielzahl an Sonderregelungen, eine hohe Detailtiefe bei der Planung, ein hohes Maß an Rückfragen, ein zunehmender Trend zur Verschriftlichung der Kommunikation, eine schwer verständliche – auch als „bengo-Deutsch“ bezeichnete – Sprache und ein kompliziertes und speziell für kleine Projekte mit einem Fördervolumen unter 50.000 Euro abschreckendes Antragsverfahren kritisiert (I 164–165, 167, 169–170, 175–177). Wenige kritische Rückmeldungen gibt es auch von Zuwendungsempfängern mit Vorhaben über 100.000 Euro.

Ein Blick auf das im Internet bereitgestellte Material (Engagement Global, 2019a, 2020b) veranschaulicht den hohen Aufwand für Antragstellende: Sie müssen in einem normalen Förderverlauf ohne Trägerprüfung mindestens 16 Dokumente mit einem Umfang von rund 150 Seiten berücksichtigen (Dok. 111). Für Änderungsanträge, Evaluierungsbeauftragung, Machbarkeitsstudien und Sonderinitiativen gibt es weitere 20 Dokumente. Vergleicht man dies beispielsweise mit dem Materialumfang, den eine Hochschule für ein Förderprojekt beim BMBF benötigt, so fällt dieser mit 13 Dokumenten und rund 100 Seiten geringer aus⁸⁴.

Prozess- und Beratungsqualität

Von einigen befragten Trägern wird eine zu lange Bearbeitungszeit im Verfahren konstatiert (I 165–166, 169, 173, 175). Mit Blick auf die Projektabwicklung wird kritisiert, dass zum Teil die Rückmeldung auf einen Verwendungsnachweis ausbleibe oder Rückfragen in manchen Fällen erst fast 3 Jahre nach der Einreichung erfolgten (I 167, 169, 173), was dazu führe, dass Projekte nicht abgeschlossen werden könnten. Beim Zwischennachweis komme es ebenfalls manchmal zu späten Rückmeldungen des bengo-Teams (I 173). Das BMZ ging im Frühjahr 2019 von circa 300 ungeprüften Verwendungsnachweisen und etwa 1.000 ungeprüften Zwischennachweisen aus (I 49). Befragte Träger monieren die lange Bearbeitungszeit der Anträge (I 166, 169, 173–174), während das BMZ kritisch auf die Nichtbearbeitung von 22 Erstanträgen hinweist (I 77).

Von Engagement Global wird eine zeitliche Mindestspanne zwischen Antragseinreichung und Projektbeginn von 4 Monaten genannt (Engagement Global, 2019h, S. 2). Das BMZ gibt als Zielgröße für die Kernleistung von der Antragseinreichung bis zur Übermittlung mit Votum von Engagement Global an das BMZ eine maximale Frist von 90 Tagen vor (I 162; WS 160; Dok. 55). Das bengo-Team hält diese Frist für unrealistisch, da eine intensive Beratung von Trägern in dieser Zeit erforderlich sei (I 162). Engagement Global führt im Moni-

⁸³ Im Anhang werden in Abschnitt 8.3 die Details der Stichprobenziehung erläutert.

⁸⁴ S. Formularschrank des BMBF: Vordrucke für Zuwendungen auf Ausgabenbasis (AZA) (Bundesregierung, 2020a). Es handelt sich hierbei um eine Überschlagsrechnung aufgrund eigener Antragserfahrung des Evaluierungsteams.

toringbericht 2018 (Dok. 42) den Programmindikator „Durchschnittliche Bearbeitungsdauer von Kernleistungen: Antragsbearbeitung (Eingang bis Weiterleitung an BMZ)“ an. Allerdings wurden keine Daten zum genannten Indikator erhoben, sodass die Fallstudien Daten nicht mit quantitativen Daten weiter präzisiert werden konnten.

Die Beratung wird überwiegend als gut, hilfreich und konstruktiv angesehen (I 163, 166–168, 170–173, 176). Im Monitoringbericht 2018 liegt für bengo die gemittelte Bewertung der Beratung im Vorfeld und Verlauf der Antragstellung wie auch im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung bei je 2,2 auf einer Notenskala von 1 bis 6 (s. Abbildung 23 in Abschnitt 8.5 des Anhangs; Dok. 103). Die Interviews der Träger im Rahmen der Fallstudie unterstützen diesen weitgehend positiven Gesamteindruck. Das Personal wird häufig als offen, freundlich, kompetent, lösungsorientiert und kooperativ beschrieben (I 163, 165, 170, 172–173, 176–177).

Dem stehen auch kritische Wahrnehmungen der befragten Träger gegenüber. Häufiger Personalwechsel wird von einigen Trägern negativ angemerkt, insbesondere wenn dieser in der Antragsphase erfolge (I 164–165, 167, 169, 174). Träger berichten zudem von uneinheitlichen Wissensständen beziehungsweise uneinheitlichem Agieren der bengo-Mitarbeitenden (I 163, 167). Neue Kräfte seien eher vorsichtig (I 166). Gelegentlich fehle die Landes- und Fachkenntnis und es würden unterschiedliche Ansichten im Vergleich zur Vorgängerin beziehungsweise zum Vorgänger in der Beratung vertreten (I 172, 174–175). Befragte konstatieren ebenso eine Überlastung der Mitarbeitenden von bengo wegen Personalmangel (I 173, 175–176).

Über eine unterschiedliche Beratungsqualität bei bengo berichten auch große Träger an das BMZ (I 49). Diese haben aufgrund der nach Regionen organisierten Zuständigkeit bei bengo für unterschiedliche Projekte teilweise mit mehr als 5 Berater*innen zu tun, wodurch sie Vergleichsmöglichkeiten haben. Es wurde im Rahmen der Trägerbefragung von Beispielen berichtet, die in einzelnen spezifischen Fällen sowohl eine „Überberatung“ als auch eine „Unterberatung“ nahelegen (I 167, 170). Im Falle der „Überberatung“ wurden nach Ansicht der interviewten Person Vorschläge gemacht, die unerwünscht massive inhaltliche Folgen für das Projekt gehabt hätten. Gegen diese Beratungsintervention verwahrte sich der Antragstellende. Das Projekt sei auch in dieser eingereichten Form vom BMZ bewilligt worden. Im Beispiel einer „Unterberatung“ wurde der Antrag ohne Rücksprache mit dem Antragstellenden vom bengo-Mitarbeitenden dem BMZ zur Entscheidung vorgelegt und später negativ beschieden. Freitextantworten aus der Onlinebefragung von Trägern im Rahmen des Monitoringberichts 2018 belegen diese Wahrnehmungen (Dok. 103).

Mitarbeitende von Engagement Global weisen auf den hohen Zeitdruck in der Beratung hin, der durch die vom BMZ vorgegebene Bearbeitungsfrist von 90 Tagen entstehe. Eine Folge von unzureichender Beratung sei, dass in der Projektförderzeit zahlreiche Änderungsanträge gestellt werden müssten. Die Mitarbeitenden von Engagement Global beklagen dabei ein mangelndes Verständnis im BMZ. Der hohe Mittelabflussdruck tue ein Übriges (WS 160). Eine interviewte Person einer Trägerorganisation berichtet, dass ihr bei BMZ-Sondermitteln von der bengo-Beratung mündlich Aufstockungsanträge nahegelegt worden seien, wobei anfallende Sollzinsen, so die Zusage, großzügig behandelt worden wären. Die Gesprächsperson habe sich nicht darauf eingelassen, da man nicht wisse, ob die BMZ-Außenrevision die Zusicherung von Engagement Global akzeptiert hätte und das Risiko einer Sollzinsenzahlung letztlich nicht doch bei der NRO verblieben wäre. Von einer unabhängigen Beratung könne man in diesem Fall nicht sprechen (I 166). Die organisierte Zivilgesellschaft weist in diesem Zusammenhang auf unterschiedliche Auslegungen der Richtlinien durch das BMZ und Engagement Global hin, die zu Verunsicherungen beitragen (Dok. 131).

Transparenz des Prozesses und der Ergebnisse der Förderentscheidungen

Einzelne befragte Träger und Vertreter*innen der organisierten Zivilgesellschaft bemängeln Intransparenz im Bewilligungsverfahren. Es bleibe unklar, wie die Entscheidungsmacht zwischen BMZ und Engagement Global verteilt sei und wie die Priorisierungsentscheidung zustande komme (I 161, 165, 167, 175). Weiterhin ist die Rolle von bengo als (a) Durchführungsorganisation des BMZ oder (b) Fürsprecher der Zivilgesellschaft aus ihrer Sicht unklar (I 176).

Bei bengo wird im Gegensatz zum FEB keine webbasierte Förderdatenbank zu bisherigen und laufenden Projekten öffentlich zur Verfügung gestellt (Engagement Global, 2020c). Transparenter ist hier die Stiftung Nord-

Süd-Brücken. Sie unterhält auf ihrer Website eine Übersicht über die geförderten Projekte aus dem Kleinprojektfonds⁸⁵ (Stiftung Nord-Süd-Brücken, 2019). Neben einer Kurzbeschreibung erhält man Informationen über die Projekt- und Fördersumme. Ein anderes Beispiel ist die von 6 Bundesministerien (BMBF, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz) betriebene Projektförderdatenbank „Förderkatalog – FÖKAT“ (Bundesregierung, 2020b) zu ihren abgeschlossenen und laufenden Projekten.

Verfahrensheterogenität zwischen Programmen

Rund ein Drittel der Interviewpartner*innen im Rahmen der Fallstudie nutzt auch andere Programme von Engagement Global wie TKZ, konkreter Friedensdienst, ENSA, FEB oder kooperiert mit Außenstellen (I 164, 170–172, 174). Ein Vergleich von Trägerorganisationen bei bengo und FEB zeigt, dass im Zeitraum von 2016 bis 2018 rund 13 Prozent der bengo-Trägerorganisationen ebenso beim FEB gefördert wurden (Dok. 101). Von einem interviewten Träger wird die Vielfalt an Programmen und Förderbedingungen bei Engagement Global als unübersichtlich wahrgenommen: „Es ist schwierig zu verstehen, dass nicht alle BMZ-Programme über bengo laufen. Die diversen Programme mit ihren Förderrichtlinien sind nicht einfach für das Wissensmanagement in einer kleinen NRO. Es tut sich eine ganze Förderlandschaft nur bei einer Organisation auf. Vermutlich weiß man gar nicht von allen Programmen“ (I 172).

Nicht intendierte Wirkungen

Als positive nicht intendierte Wirkung kann festgestellt werden, dass die durch die bengo-Beratung erzielte Qualitätsverbesserung einiger bengo-Anträge auch zu einer Verbesserung von Anträgen bei anderen Zuwendungsgebern geführt habe (I 166).

Neue Zielgruppen und Chancengleichheit

Bei einem Drittel der Befragten stellt die Finanzierung des Eigenanteils eine hohe Hürde dar (I 166, 170–173). Insbesondere bei langfristigen und größeren Projekten sei es eine große Herausforderung, bei rückläufigen freien Spenden an genügend Gelder oder an Mittel von anderen Zuwendungsgebern zu kommen (I 166, 171). Interviewte schlagen deshalb vor, den Eigenanteil zu senken (I 171, 173).

Die Frage nach dem Fördererfolg von Erstantragstellenden und Mehrfachantragstellenden ist im Kontext der Chancengleichheit relevant. Der Anteil der Erstantragstellenden im Jahr 2018 betrug 31,3 Prozent (Dok. 42), ihr Fördererfolg lag bei 41,3 Prozent⁸⁶ (Dok. 42) und damit deutlich unter dem Jahresdurchschnitt von 69,7 Prozent (Dok. 38).

⁸⁵ Der Kleinprojektfonds speist sich aus Mitteln des BMZ, die über bengo weitergeleitet werden.

⁸⁶ Abgelehnte Projekte können im Folgejahr wieder als Förderantrag eingereicht werden. Des Weiteren werden ab 2019 Erstanträge von der W. P. Schmitz-Stiftung und der Stiftung Nord-Süd-Brücken bearbeitet.

Im Verhältnis zur Einwohner*innenzahl sind geförderte Träger aus Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen überproportional vertreten. Unterrepräsentiert sind Träger aus Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen (s. Abbildung 24 in Abschnitt 8.5 des Anhangs). In rund zwei Drittel der Bundesländer sind somit bengo-Trägerorganisation in Bezug auf den Bevölkerungsanteil nicht entsprechend ihrer Größe vertreten. Dies lässt auf ein Potenzial an neuen Zielgruppen schließen⁸⁷.

4.1.2 Fallstudie FEB

Kasten 6 „Steckbrief“ zum Förderprogramm Entwicklungspolitische Bildung (FEB)

Das FEB unterstützt Gruppen und Netzwerke finanziell, die entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit in Deutschland durchführen. Dabei sollen Projekte gefördert werden, die „lebensnah und anschaulich über entwicklungspolitische Themen aufklären, zeigen, wie sich Bürger entwicklungspolitisch engagieren können, das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung verfolgen und so die entwicklungspolitische Zielsetzung der Bundesregierung in die Gesellschaft vermitteln und umsetzen“ (Engagement Global, 2020d). Inhaltliche Grundlagen liefern das BMZ-Konzept 159 „Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit“ (BMZ, 2008) und für schulische Maßnahmen der „Orientierungsrahmen für den Lernbereich Globale Entwicklung im Rahmen einer Bildung für nachhaltige Entwicklung“ von BMZ und Kultusministerkonferenz (KMK) (Engagement Global, 2016e).

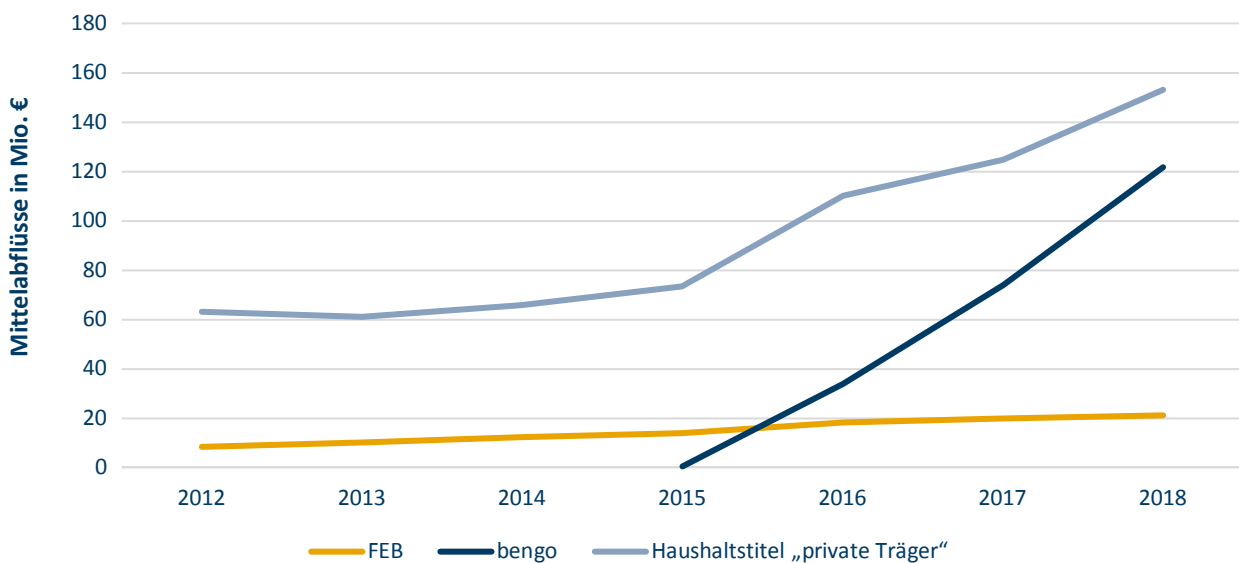
FEB im Überblick:

- Durchführung bis 2012 durch die damalige InWEnt gGmbH, ab 2012 durch Engagement Global
- Weiterleitung von Programmmitteln an Zuwendungsletztempfänger
- nach Budget fünftgrößtes Einzelprogramm mit 7,4 Prozent Anteil am BMZ-Projektfördervolumen und 21,1 Millionen Euro Mittelabfluss 2018, Zunahme des Mittelabflusses von 2012 bis 2018 um rund 260 Prozent (s. Abbildungen 7 und 18) (Engagement Global, 2019c)
- durchschnittlich 388 Projekte pro Jahr in der Förderung (2016: 386, 2017: 393, 2018: 385; Dok. 49)
- 37 Mitarbeitende (Stand 01/2020; Dok. 125)

Die Förderbekanntmachung und die Förderbedingungen sind nicht formell wie bei bengo in Richtlinien zusammengefasst, sondern werden über einzelne Seiten der FEB-Website beziehungsweise dort verfügbare Dokumente vermittelt. Projekte werden als Zuwendung in Anteilsfinanzierung in der Regel mit bis zu 75 Prozent durch Mittel des BMZ gefördert. Mindestens 25 Prozent Eigenmittel müssen vom Antragstellenden eingebracht werden. Ausnahmen sind in begründeten Fällen in Abstimmung mit dem BMZ möglich (Dok. 40).

⁸⁷ Für das Evaluierungsteam wäre es hilfreich gewesen, Daten zum Potenzial von Organisationen im jeweiligen Bundesland gehabt zu haben, die EZ-Projekte im globalen Süden durchführen und/oder sich in der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit im weitesten Sinne engagieren, um daraus eine „Marktabdeckung“ durch die beiden Förderprogramme bengo und FEB bestimmen zu können. Die generelle Vereinsdichte pro 1.000 Einwohner in den 16 Bundesländern hilft in diesem Zusammenhang nicht weiter, da unklar ist, ob diese Verteilung bei EZ-orientierten Vereinen gleich ist. Die Vereinsdichte schwankt zwischen minimal 5,5 Vereinen pro 1.000 Einwohner*innen in Hamburg und maximal 10,4 Vereinen pro 1.000 Einwohner*innen im Saarland (Priemer et al., 2019, S. 15). Daher wurde als Proxy für eine Potenzialabschätzung der Bezug zur Einwohner*innenzahl pro Bundesland gewählt. Ein spezieller bundeslandbezogener Survey von EZ-affinen Organisationen wäre für Bund, Bundesländer, Kommunen und Zivilgesellschaft sicherlich hilfreich.

Abbildung 18 Mittelabflüsse für bengo und FEB sowie Darstellung des Haushaltstitels „private Träger“ (alleinige Mittelbewirtschaftung bis 2016 durch das BMZ)



Quellen: eigene Darstellung auf der Grundlage von Engagement Global (2015, 2016c, 2017a, 2017b, 2018a, 2019c, 2019d)

Zufriedenheit der Nutzenden

Es wurden 15 Vertreter*innen von Trägerorganisationen interviewt⁸⁸. Rund drei Viertel von ihnen sind mit der Unterstützung durch das FEB *zufrieden bis sehr zufrieden*. Der Nutzen liegt nach Ansicht der Träger vor allem in der finanziellen Förderung, ohne die die Projekte nicht durchgeführt werden könnten. Weiterhin werden die Beratung und das Seminarprogramm als nützlich wahrgenommen. Der überwiegend positive Tenor ist nicht so zu verstehen, dass keine Kritik geäußert worden wäre. Sie kommt von beiden Gruppen mit einer höheren und niedrigeren Gesamtzufriedenheit.

Das Seminarangebot des FEB ist aus Sicht vieler befragter Träger sehr nützlich insbesondere für neue Antragstellende (I 144–145, 150, 155–157). Laut Befragungsdaten zum Monitoringbericht 2018 wird die Nützlichkeit des Seminarangebots von Trägern mit 1,9 auf einer Notenskala von 1 bis 6 positiv bewertet (s. Abbildung 23 in Abschnitt 8.5 des Anhangs; Dok. 104). Dies bestätigt die positive Wahrnehmung der in der Fallstudie interviewten Träger. Neben der Hilfe zur Antragstellung sowie Projektabwicklung wird insbesondere die Vernetzung mit erfahrenen Trägerorganisationen geschätzt (I 156–157). Darüber hinausgehende Angebote zu einer themenbezogenen und regionalen Vernetzung der Träger gibt es im Gegensatz zu bengo nicht.

Verfahrenskomplexität

Vom überwiegenden Teil der befragten Träger sowie der organisierten Zivilgesellschaft wird das Förderverfahren von der Antragstellung bis zur vertieften Prüfung als ausgesprochen komplex und bürokratisch wahrgenommen (GD 143; I 146–149, 151–152, 154–158; Dok. 43–44). Dabei sei der Aufwand bei der Antragstellung in keinem vernünftigen Verhältnis mehr zum Nutzen. Konkret wird hierzu die hohe Arbeitsbelastung von NRO-Mitarbeitenden durch sehr detaillierte Nachfragen und Ergänzungswünsche des FEB-Teams, die vielen Mitteilungspflichten sowie die häufigen Änderungen im Verfahren angeführt (GD 143; I 152; Dok. 41, 43–44).

⁸⁸ Im Anhang werden in Abschnitt 8.3 die Details der Stichprobenziehung erläutert.

Laut Trägern und organisierter Zivilgesellschaft schreckt der im Übrigen ebenfalls von Engagement Global (I 137–138) als zu hoch wahrgenommene administrative Aufwand kleinere und mittlere NROs ab⁸⁹ (Dok. 43, 104⁹⁰). In diesem Kontext wird die Entwicklung eines vereinfachten Verfahrens für Kleinprojekte als sinnvoll erachtet; dies, so die Überzeugung, käme allen Beteiligten zugute. Dabei sei auch eine Bewilligung von Kleinprojekten direkt durch Engagement Global und von mittleren sowie großen Projekten durch das BMZ denkbar. Projekte mit einem Fördervolumen unter 50.000 Euro machten im Jahr 2018 rund 56 Prozent an der Gesamtzahl aus (s. Abbildung 25 in Abschnitt 8.5 des Anhangs).

Die Durchsicht der auf der FEB-Website bereitgestellten Dokumente bestätigt den besonderen Aufwand für Antragstellende. Es sind mindestens 19 Dokumente mit einem Umfang von 140 Seiten zu lesen und insbesondere von Erstantragstellenden in anwendbares Wissen zu überführen (Dok. 111). Der Umfang übertrifft wie bei bengo die Antragsförderdokumentation für Hochschulen im Rahmen der Forschungsförderung des BMBF.

Prozess- und Beratungsqualität

Positiv wird von befragten Trägern die Ausweitung auf 2 Einreichungsfristen im Jahr gesehen (I 145, 154, 157; Dok. 41). Einzelne befragte Träger monieren jedoch zu lange Bearbeitungszeiten im Antragsverfahren und während der Projektdurchführung beziehungsweise -abwicklung bei Zwischen- und Verwendungsnachweisen (I 154–155). Hierbei könnten 6 bis 8 Monate zwischen Antragstellung und dem ersten Mittelabruf vergehen (I 52, 152; Dok. 41)⁹¹, was über dem von Engagement Global selbst gesteckten Ziel von 4 bis 5 Monaten liegt. Engagement Global hat für das FEB im Monitoringbericht 2018 keine entsprechenden Daten bereitgestellt, sodass kein Abgleich der qualitativen mit den quantitativen Daten erfolgen kann (Dok. 42).

Die Beratungsqualität wird weitgehend positiv eingeschätzt und als lösungsorientiert, hilfreich sowie transparent wahrgenommen. Dabei sei man häufig einem freundlichen, offenen, flexiblen, gut erreichbaren, qualifizierten und wertschätzenden Personal im FEB-Team begegnet. Befragungsdaten des Monitoringberichts 2018 von Engagement Global ergeben eine gemittelte Bewertung der Beratung von 1,8 im Vorfeld und Verlauf der Antragstellung und von 1,9 im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung auf einer Notenskala von 1 bis 6 (s. Abbildung 23 in Abschnitt 8.5 des Anhangs; Dok. 104).

In diese positive Bewertung lassen sich die Befunde aus der FEB-Fallstudie einordnen. Die Beratung könnte nach Ansicht einzelner befragter Träger, von Vertreter*innen der organisierten Zivilgesellschaft und nach

⁸⁹ Dem Evaluierungsteam ist keine offizielle Definition für NROs analog zur Definition für kleinere und mittlere Unternehmen der Europäischen Union bekannt. Als Annäherung betrachten wir kleine NROs vornehmlich als rein ehrenamtliche Einrichtungen, mittlere NROs als Organisationen mit wenigen hauptamtlichen Mitarbeitenden und große NROs als solche mit einem umfangreichen Stab an Hauptamtlichen. Ein weiterer Anhaltspunkt ist das Finanzvolumen beantragter Projekte. Allerdings können beim Programm FEB alle Erstantragstellenden nur ein maximales Fördervolumen von 10.000 Euro beantragen. Da diese Regelung für NROs sämtlicher Größenordnungen gilt, muss eine Gleichsetzung von kleinem Projektvolumen mit kleiner NRO mit Einschränkungen betrachtet werden. In die Überlegungen wurden Mitgliederzahlen und die Höhe des Jahresabschlusses nicht mit einbezogen, da diese Daten nicht vorlagen. Eine Einteilung der Vereinsgröße erfolgt bei Priemer et al. (2019) auf Basis der Mitgliederzahlen. Demnach gilt folgende Einteilung: kleiner Verein (bis zu 100 Mitglieder), mittelgroßer Verein (101 bis 300 Mitglieder) und großer Verein (über 300 Mitglieder). 60,9 Prozent der Vereine in Deutschland sind nach dieser Definition als klein zu bezeichnen (Priemer et al., 2019, S. 17). Bei bengo werden als Fördervoraussetzungen für den Kleinprojektfonds vom BMZ ein bestimmter Jahresumsatz für Auslandsprojekte und bisherige Kooperationserfahrungen mit einem unabhängigen lokalen Partner vorgegeben. Insgesamt wäre es wünschenswert, wenn eine einheitliche Definition zur NRO-Größeneinteilung von verantwortlichen Akteuren aus Staat, Zivilgesellschaft und Wissenschaft gefunden werden würde.

⁹⁰ Zitat aus Dok. 104: „Für große Projekte finden wir das Antragsverfahren mit einer sehr guten Website und damit Antragsvorlage sehr gut und effizient, für kleine Projekte würden wir die Angemessenheit in Frage stellen, könnte sein, dass das engagierte Menschen abschreckt.“

⁹¹ Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die extrem langen Bearbeitungsfristen im Folgejahr der Bundestagswahl 2017 lagen. In einem solchen Jahr der vorläufigen Haushaltsführung kann es insbesondere in der ersten Jahreshälfte zu Verzögerungen kommen, wenn der Bundeshaushalt des laufenden Jahres noch nicht vom Bundestag beschlossen worden ist. Es dürfen dann nur bereits bewilligte Projekt Zuwendungen erhalten. Neubewilligungen dürfen bis zur Haushaltsgenehmigung nicht erfolgen.

Einschätzung des FEB-Teams intensiver sein (GD 143; I 138–139, 145, 154). Von rund einem Drittel der Befragten wird der häufige Wechsel der Ansprechpartner*innen negativ wahrgenommen (I 144–145, 152, 154, 156). In wenigen Fällen wird von fachlich weniger qualifiziertem Personal berichtet, das sich durch häufiges und langwieriges Rückfragen bei Vorgesetzten absichere (I 144–146).

Transparenz und Fairness der Verfahren

Befragte Träger unterstreichen positive Erfahrungen mit der Möglichkeit, Projektskizzen im Beratungsprozess einreichen zu können (I 145, 147, 151, 155). Frühzeitig könne man so einen Hinweis erhalten, ob es sich lohne, einen ausführlicheren Antrag auszuarbeiten. Dieses Verfahrenselement ist fakultativ und findet auf der Programmwebsite Erwähnung (Engagement Global, 2020e). In den Dokumenten (Leitfäden, Formularen et cetera) des Downloadbereichs der Website gibt es hingegen keinen Hinweis darauf.

Einzelne befragte Träger bemängeln Mittel- und Laufzeitkürzungen bei ihren Projekten im Antragsverfahren, weil dies aufwendige Anpassungen in der Planung erforderlich mache (I 144, 153). Massive Kürzungen und Laufzeitreduzierungen können nach Ansicht von Trägern und der organisierten Zivilgesellschaft den Projekterfolg gefährden und die Nachhaltigkeit mindern (Dok. 41; I 153). Die organisierte Zivilgesellschaft kritisiert den intransparenten Prozess der Mittelkürzung (GD 143). Das FEB-Team bestätigt mögliche negative Auswirkungen der Kürzungen auf Projekte (WS 141). Bei rund der Hälfte der 205 im Jahr 2018 ausgelaufenen Projekte waren gegenüber dem beantragten Förderzuschuss durchschnittliche Kürzungen von 37 Prozent (Standardabweichung 18 Prozent) vorgenommen worden (Dok. 101). Der dadurch entstehende hohe Nachsteuerungsaufwand betrifft dabei das FEB-Team und die Antragstellenden gleichermaßen. Auf der FEB-Website sowie im Leitfaden zum Projektantrag (Engagement Global, 2020f) gibt es keine entsprechenden Hinweise.

Transparenz des Prozesses und der Ergebnisse der Förderentscheidungen

Einen Beitrag zu mehr Transparenz stellt eine Förderdatenbank auf der Programmwebsite dar, in der Grundinformationen bezüglich Träger, Thema und Zielgruppen zu seit 2014 geförderten Projekten recherchierbar sind (Engagement Global, 2020g). Ein Hinweis auf die Höhe des Förder- und Projektvolumens fehlt im Gegensatz zum Beispiel zum FÖKAT des Bundes (Bundesregierung, 2020b).

Verfahrensheterogenität zwischen Programmen

Einige befragte Träger nutzen auch andere Förderprogramme von Engagement Global wie das Aktionsgruppenprogramm (AGP), ENSA sowie SKEW oder kooperieren mit den Außenstellen (I 150–152, 154). Es gibt Träger, die ebenso eine Projektförderung über bengo erhalten (s. Abschnitt 4.1.1). Bei den Programmen fallen Abweichungen in den Förderbedingungen auf. Im Gegensatz zu den Vorgaben der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) werden die Einreichungsfristen von Zwischen- und Verwendungsnachweis beim FEB für Zuschussempfänger verkürzt: um 3 Monate beim Verwendungsnachweis und um 1 Monat beim Zwischennachweis. Bei bengo gelten die in den ANBest-P vorgesehenen Fristen. Weiterhin besteht beim Programm BtE ein Unterschied in den Förderkonditionen in Schulen. Bei BtE werden Honorare und Reisekosten für Referent*innen bei Veranstaltungen in Schulen im Gegensatz zum FEB komplett übernommen (I 144; Eine Welt Netz NRW, 2020).

Nicht intendierte Wirkungen

Ein Träger berichtet, dass durch die im Rahmen des FEB geförderten Projekte erst eine Sichtbarkeit geschaffen worden sei, die Zugänge zu anderen Zuwendungsgebern ermöglicht habe (I 154).

Neue Zielgruppen und Chancengleichheit

Befragte Vertreter*innen migrantisch-diasporischer Organisationen (I 148, 151) bemängeln strukturelle Nachteile, da sie vor allem mit ehrenamtlichen Mitarbeitenden arbeiten. Hinzu könne eine sprachliche Barriere kommen (I 153). Deren Bedeutung bestätigen auch Vertreter*innen der organisierten Zivilgesellschaft; sie schlagen deshalb vor, Englisch als Antragssprache zuzulassen (GD 143).

Der Anteil von geförderten Projekten migrantisch-diasporischer Organisationen betrug beim FEB im Jahr 2016 5,44 Prozent, 2017 3,82 Prozent und 2018 4,68 Prozent (Dok. 102). Nach Meinung von Mitarbeitenden des FEB-Teams müsse man aktiver auf diese Organisationen zugehen (WS 141).

Auffallend ist der hohe Anteil von geförderten Trägern aus Berlin (s. Abbildung 26 in Abschnitt 8.5 des Anhangs). Bei einem Bevölkerungsanteil von 3,7 Prozent liegt er bei 26,3 Prozent. Das mit 17,9 Prozent bevölkerungsreichste Bundesland Nordrhein-Westfalen weist demgegenüber einen Trägeranteil von 19,1 Prozent auf. Bezogen auf die Einwohner*innenzahl sind auch Träger aus Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen überproportional vertreten. Unterrepräsentiert sind Träger in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

Nach Ansicht befragter Träger sei insbesondere für kleine und ehrenamtliche NROs sowie migrantische Organisationen der bürokratische Aufwand eine Hürde, die sich besonders im Antragstellungsprozess aufbaue und gar von einer Beantragung abhalte (I 145, 149, 151, 154, 158; Dok. 41). Der Anteil von 17,9 Prozent rein ehrenamtlicher NROs bei der Antragstellung im Jahr 2018 nach Zahlen des Monitoringberichts (Dok. 42) unterstreicht die Wahrnehmungen der befragten Träger. Bei bengo lag der vergleichbare Wert mit 25,2 Prozent höher (Dok. 38).

Ein Drittel der befragten Träger verweist auf Schwierigkeiten, die Finanzierung des Eigenanteils von 25 Prozent sicherzustellen. Die Akquise von Drittmitteln zur Eigenfinanzierung könne sich mitunter zeitlich als aufwendiger erweisen als die eigentliche Antragstellung beim FEB (I 151). Die organisierte Zivilgesellschaft plädiert deshalb für eine Absenkung des Eigenanteils auf 10 Prozent (VENRO, 2019, S. 7).

Die Förderbedingungen des BMZ limitieren die Anzahl der parallel geförderten Projekte auf 2 pro Träger (Engagement Global, 2020e). Organisierte Zivilgesellschaft und interviewte Mitarbeitende von Engagement Global würden gerne diese Begrenzung aufheben (GD 143; I 139; Dok. 43). Abbildung 27 in Abschnitt 8.5 des Anhangs zeigt, dass die Gruppe mit 2 und 3 Projekten pro Träger nur 11 Prozent der 2018 ausgelaufenen Projekte ausmachte, allerdings mit 37 Prozent einen überproportionalen Anteil am Fördervolumen auf sich vereinen konnte.

Kasten 7 Zusammenfassende Ergebnisse des Gutachtens zu zuwendungsrechtlichen Fragestellungen (Battis und Gniechwitz, 2019, S. 4 f.)

Zu Frage 1: Zulässigkeit einer Entscheidungskompetenz von Engagement Global als Erstempfängerin im zweistufigen Zuwendungsverhältnis

„Das BMZ als Zuwendungsgeber der Engagement Global darf dieser eine eigene Entscheidungskompetenz als Erstempfänger im zweistufigen Zuwendungsverhältnis einräumen. Es besteht kein ausdrücklicher zuwendungsrechtlicher Rechtssatz, der einer eigenen Entscheidungskompetenz des Erstempfängers entgegensteht. Auch aus allgemeinen rechtlichen Grundsätzen kann nach unserer Auffassung kein Rechtssatz hergeleitet werden, der einen Zuwendungsgeber daran hindert, dem Erstempfänger eine eigene Entscheidungskompetenz in der Weiterleitung einzuräumen. Umgekehrt teilen wir die Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes, dass eine Reduzierung des nicht beliebigen privaten Rechtsträgers als Erstempfänger auf reine Verteiler- und Mittlerfunktionen [...] von den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen nicht abgedeckt ist“.

Zu Frage 2: Zuwendungsrechtliche Rahmenbedingungen für die Festsetzung von Förderquoten

„Es bestehen keine ausdrücklichen Rechtsnormen, die einer Erhöhung der Förderquoten in den Programmen bengo oder FEB entgegenstehen. Dieses Ergebnis liegt schon deswegen nahe, weil es weder gesetzlich vorgegebene Mindestquoten für den Einsatz von Eigenmitteln noch gesetzlich vorgeschriebene Höchstquoten gibt. Auch lassen sich dem Zuwendungsrecht keine allgemeinen Grundsätze entnehmen, die es hier dem BMZ verwehren würden, die Förderquote von 75 auf 90 Prozent zu erhöhen. Dies verwundert deshalb nicht, weil es sich bei der Festsetzung der Förderhöhe eher um eine förderpolitische, denn um eine recht-

liche Entscheidung handelt. Rechtlicher Maßstab ist allein der Subsidiaritätsgrundsatz. Dieser lässt eine Erhöhung von Förderquoten zu, wenn die Letztempfänger ohne eine solche ihre Maßnahmen nicht durchführen könnten oder diesen erheblichen Schwierigkeiten entgegenstünden.“

4.1.3 Fallstudie GNK

Kasten 8 „Steckbrief“ zum Programm Global Nachhaltige Kommune (GNK)

GNK entstand als Reaktion auf die von den Vereinten Nationen verabschiedete Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Neben umfangreichem Informationsmaterial zu Beschlüssen und Papieren im Kontext der Agenda 2030 auf der SKEW-Microsite (Engagement Global, 2020h) wird ein SDG-Werkzeugkasten (Engagement Global, 2020i) für interessierte Kommunen zur Verfügung gestellt. Weiterhin wird die gemeinsame Musterresolution des Deutschen Städtetags (DST) und des Rats der Gemeinden und Regionen (RGRE) „2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung: Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene gestalten“ zur Verabschiedung in Gemeinde- oder Kreistagsvertretungen beworben und intensiv dazu beraten.

Zur Vertiefung des Themas vor Ort oder zur Begleitung eines Beratungsprozesses kann bei der zuständigen Abteilung von SKEW Unterstützung zum Beispiel in Form von Informationsveranstaltungen oder Bestandsaufnahmen erbeten werden. Anhand der Ergebnisse können dann Beratungs- sowie Unterstützungsbedarfe identifiziert und passende Angebote entwickelt werden (Engagement Global, 2020j). Von GNK beauftragte Dienstleister oder Kooperationspartner helfen den Kommunen bei diesen Projekten.

Die SKEW unterstützt Kommunen im Rahmen von Länderansätzen, bei denen mehrere Kommunen zugleich in einem Bundesland beraten werden, oder – in geringerer Zahl – auch bilateral. Das Ziel ist die Erarbeitung von Leitbildern, Berichten, Aktionsplänen oder Teilstrategien für eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung einer Kommune im Einklang mit der Agenda 2030 und ihren 17 Zielen. Unter dem Dach solcher Strategien und Leitlinien werden stets entwicklungspolitische Zielsetzungen integriert. Darüber hinaus werden Vernetzungsangebote mit anderen Kommunen ermöglicht. Hierzu werden ein jährliches bundesweites Treffen gemeinsam mit DST und RGRE sowie weitere Fachveranstaltungen durchgeführt.

GNK im Überblick:

- eigene Programmdurchführung
- rund 1,2 Millionen Euro Budget im Jahr 2018 (Dok. 135)
- 128 Kommunen haben die GNK-Musterresolution „2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung: Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene gestalten“ unterzeichnet (Stand 21.11.2019)
- 12 Mitarbeitende (Stand 01/2020; Dok. 125)

Zufriedenheit der Nutzenden

Es wurden Vertreter*innen von 15 Kommunen interviewt⁹². Bis auf 2 Ausnahmen sind sie mit der Unterstützung durch GNK *zufrieden* oder *sehr zufrieden*. Von einer Mehrzahl der Befragten wird die angenehme Zusammenarbeit mit der GNK betont, die insbesondere durch eine zuverlässige und persönliche Betreuung, eine angenehme partnerschaftliche Atmosphäre sowie eine unkomplizierte Abwicklung der Förderung gekennzeichnet sei (I 105–108, 110, 113–118, 120).

Viele Kommunen berichten außerdem, dass die Unterstützung von GNK Prozesse vor Ort angestoßen und neue Partnerschaften initiiert habe (I 113–114, 118–119). In knapp der Hälfte der befragten Kommunen wurde eine Bestandsaufnahme der bisherigen Aktivitäten zu den Nachhaltigkeitszielen in allen Fachbereichen der Kommune erstellt (I 106, 109, 114–117, 120). Befragte Kommunen bestätigen überwiegend, dass sie von Mitarbeitenden des GNK-Programms außerdem beraten und teilweise finanziell begleitet worden

⁹² Im Anhang werden in Abschnitt 8.3 die Details der Stichprobenziehung erläutert.

seien bei der Erstellung einer Nachhaltigkeitsstrategie⁹³, in der operative und strategische Ziele für eine global nachhaltige Entwicklung auf kommunaler Ebene festgehalten werden würden (I 105–106, 110–111, 113–114, 116–119).

Prozess- und Beratungsqualität

Fast zwei Drittel der befragten Kommunen heben die kompetente Arbeit des GNK-Teams in Bezug auf Inhalte, Verfahren, Moderation, Einbindung internationaler Kommunen und Professionalität hervor. Genannt werden hier die fachliche Begleitung und Beratung, auch bei Förderfragen, (I 112–113), die internationale Einbindung von größeren Kommunen (I 110, 115), die strukturierten Verfahren und Prozesse (I 111, 116, 119), die Moderationskompetenz bei den Treffen der Steuerungsgruppe (I 111, 117) und das hohe Maß an Professionalität (I 109).

Einige befragte Kommunen sehen ihre Bedarfe nur eingeschränkt von GNK berücksichtigt, da das Programm auf Unterschiede bei den zur Verfügung stehenden Ressourcen, beim Ablauf der kommunalen Prozesse und bei individuellen Präferenzen nur unzureichend eingehe (I 112, 116–117). In wenigen Fällen wird über starre und unflexible Prozesse rund um die Förderung berichtet (I 113, 119), das heißt beispielsweise, dass haushaltsrechtliche Restriktionen für die mangelnde Einbindung internationaler Kommunen verantwortlich seien. Weiterhin werden begrenzte Kapazitäten der GNK-Dienstleister bei einer großen Anzahl zu fördernder Kommunen genannt (I 115). Einige befragte Kommunen vermissen eine längerfristige Unterstützung, die über das Projektende hinausgeht (I 106, 114, 117, 119). Da im Monitoringbericht 2018 noch keine Daten zu SKEW-Programmen erhoben wurden, ist kein Vergleich mit den qualitativen Daten der Fallstudie möglich.

Nicht intendierte Wirkungen

In einigen Kommunen kam es zu neuen Partnerschaften. So wird von 4 Kommunen positiv hervorgehoben, dass aus der Zusammenarbeit mit GNK Kooperationen mit verschiedenen Bildungseinrichtungen wie Schulen und Hochschulen hervorgegangen seien (I 113–114, 118–119). Diese Folgen können als positive nicht intendierte Wirkungen bezeichnet werden.

Neue Zielgruppen und Chancengleichheit

Befragte Kommunen melden zurück, dass der Umfang der Angebote von GNK ihre (personellen) Kapazitäten übersteige (I 106–109, 111, 114, 118–119) und die Angebote unübersichtlich seien (I 105, 107). Bis zum 18. November 2019 haben 128 Kommunen die Musterresolution unterzeichnet (Engagement Global, 2020k). Dies entspricht rund 1 Prozent aller Gemeinden in Deutschland. Bezogen auf den Bevölkerungsanteil sind teilnehmende Kommunen in Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen überrepräsentiert (s. Abbildung 28 des Abschnitts 8.5 im Anhang). Unterrepräsentiert bezogen auf die Einwohner*innenzahl sind Kommunen in Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt.

4.1.4 Bewertung

Die folgenden Bewertungen beziehen sich im Rahmen der institutionellen Evaluierung auf Engagement Global als Gesamtorganisation. Sie basieren im Wesentlichen auf den Fallstudien der Programme bengo, FEB und GNK. Es kann plausibel angenommen werden, dass die angesprochenen Themen und Spannungsfelder auch für andere von Engagement Global durchgeführte Förderprogramme von Bedeutung sind. In diesem Sinn stellen sich Fragen hinsichtlich der Komplexität, Qualität, Transparenz, Effizienz und Einheitlichkeit der Verfahren sowie der Zufriedenheit der Nutzenden und der Zugänglichkeit der Programme.

⁹³ In einigen Kommunen wird alternativ von einem Leitbild oder einem Aktionsplan gesprochen.

Auf Basis der 3 Fallstudien ist durchgängig zu konstatieren, dass die Zufriedenheit der Nutzenden hoch und die subjektive Nutzenbewertung positiv ist. Insgesamt schätzen die Nutzenden die engagierte und kompetente Zusammenarbeit mit den Mitarbeitenden von Engagement Global und sehen deren Programme als wichtige Unterstützung ihrer entwicklungspolitischen Arbeit an. Die vorhandenen kritischen Stimmen stellen die positive Bewertung nicht grundsätzlich infrage.

Die positive Einschätzung ist dabei im Kontext des erheblichen Mittel- und Personalaufwuchses zu sehen, den es neben der eigentlichen Programmarbeit zu bewältigen galt. Die Programme haben erhebliche Anpassungsleistungen erfolgreich erbracht und damit weitere Akteure in ihrem entwicklungspolitischen Engagement unterstützen können. Allerdings geben die Fallstudien Hinweise darauf, dass Engagement Global das Ziel, auch ressourcenarmen und wenig erfahrenen Akteuren wie Erstantragstellenden einen chancengleichen Zugang zu ihren Programmen zu ermöglichen, nur teilweise erfüllt. So ist die Beteiligung migrantisch-diasporischer Organisationen in den vergangenen Jahren bei rund 5 Prozent aller geförderten Projekte verharret.

Die Evaluierung kann zwar nicht eindeutig das erreichbare Potenzial benennen⁹⁴, es lässt sich jedoch eine Reihe Hürden identifizieren, die insbesondere für ressourcenarme Akteure den Zugang zu den Programmen von Engagement Global nachvollziehbar erschweren. Dazu gehören unter anderem die hohe Verfahrenskomplexität der Programme, die eher geringe Einheitlichkeit in den Verfahren sowie zum Teil Schwierigkeiten in der Sicherung der notwendigen Eigenanteilsfinanzierung. Falls es sich dabei um förderpolitisch gewollte beziehungsweise als sinnvoll erachtete Erschwernisse handelt, um durch geringere Fallzahlen bei kleinen Projekten und Fokussierung auf mittlere und größere Projekte die Transaktionskosten zu minimieren und den Mittelabfluss zu erhöhen, müsste dies den Zielgruppen der Fairness halber transparent gemacht werden.

Mit Blick auf die Kommunen verhält sich die Sachlage ähnlich. Die hohe Programmvietfalt und die Unübersichtlichkeit des Portfolios von SKEW tragen auch hier dazu bei, dass ressourcenarme Kommunen das Angebot von Engagement Global nur teilweise wahrnehmen können. Gerade kleineren Kommunen fehlen die personellen Kapazitäten, um die Angebote nutzen zu können.

Bezogen auf die Bevölkerungszahl sind Träger und Kommunen aus einzelnen Bundesländern programmspezifisch unterrepräsentiert, aber auch deutlich überrepräsentiert, wie bei den Fallstudien bengo, FEB und GNK deutlich wurde. Ein generelles Muster, zum Beispiel eine Unterrepräsentierung von Trägern aus den ostdeutschen Bundesländern, lässt sich nicht erkennen. Dennoch gibt die Beobachtung Anlass, das Potenzial von EZ-affinen Organisationen in diesen Bundesländern mehr zu ergründen und zu erschließen. Eine ausgewogenere räumliche Verteilung der geförderten Trägerorganisationen würde das entwicklungspolitische Engagement auf eine breitere Basis stellen. Beim FEB hat wahrscheinlich Berlin als Hauptstadt einen Sondereffekt, sodass außergewöhnlich viele Träger von der Bundesförderung profitieren.

Dass Versuche, die Verfahrenskomplexität zu reduzieren, mit Widersprüchlichkeiten und Spannungen einhergehen, zeigt die Entscheidung des BMZ für bengo, die Bearbeitung und Bewilligung von Erstanträgen für Vorhaben unter 50.000 Euro sukzessive an entwicklungspolitische Stiftungen (W. P. Schmitz-Stiftung und Stiftung Nord-Süd-Brücken) auszulagern. Dem möglichen Effizienzgewinn durch das Weglassen der zusätzlichen

⁹⁴ Relevante Hinweise zur Einschätzung des Potenzials werden im ZiviZ-Survey 2017 gegeben (Priemer et al., 2017, S. 41). Es wird dort von rund 17.000 bis 17.500 migrantischen Organisationen in Deutschland ausgegangen, was einen Anteil von 3 Prozent am Gesamt ausmacht (Priemer et al., 2017, S. 41; Priemer und Schmitt, 2018, S. 2). Auf Basis dieses Wertes wäre der Anteil von 3,8 bis 5,4 Prozent bei FEB-Projekten, die von migrantischen Organisationen durchgeführt werden, als überproportional zu bezeichnen (die Mehrfachförderung einer Organisation wurde hier nicht mit einbezogen). Im Survey wird weiter ausgeführt, dass „jede zweite Migrantinnenorganisation im Ausland aktiv“ sei. Dies lässt den Schluss zu, dass das Potenzial von migrantischen Organisationen deutlich höher liegen dürfte als bei nicht migrantischen. Eine vergleichbare Internationalität ist bei den Letzteren nicht vorhanden. Weiterhin wird von einer steten starken Zunahme an Gründungen von migrantischen Vereinen berichtet (Priemer et al., 2017, S. 41), die sich nicht in einem fortgesetzt steigenden Projektanteil dieser Zielgruppe beim FEB widerspiegelt. Migrantische Vereine sind in urbanen Räumen mit hoher Bevölkerungsdichte häufiger als im ländlichen Raum (Priemer und Schmitt, 2018, S. 2 f.). Wie bereits in Fußnote 85 angemerkt, wäre ein regelmäßiger Survey der EZ-affinen Organisationen in Deutschland, darunter auch der migrantisch-diasporischen Vereine, für viele Beteiligte und insbesondere für Engagement Global hilfreich.

Genehmigungsschleife über das BMZ steht eine weitere Verfahrensdifferenzierung mit einem höheren Aufwand an den Schnittstellen zu Engagement Global gegenüber. Aus Sicht der Evaluierung sind trotz dieser Spannungsfelder konkrete Schritte zu begrüßen, die Wege explorieren, zu einer Verfahrensvereinfachung – gerade auch für kleinere Projekte – zu kommen. Eine fokussierte Evaluierung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der konkreten Verfahrensänderung bei bengo steht bisher aus.

Neben der Entscheidungsdelegation an Dritte ist für zukünftige Bemühungen hin zu Verfahrensvereinfachungen in verschiedenen Programmen insbesondere auch die Option zu erproben, bei Projekten mit einer geringen finanziellen Bedeutung Engagement Global selbst die Förderentscheidung treffen zu lassen. Bei FEB wird das bereits praktiziert, und das Rechtsgutachten stützt ebenfalls eine solche Option.

Die Konformität mit eigenen Qualitätsstandards in den Verfahren wird nur unvollständig gewahrt. Aufgrund ähnlicher Rückmeldungen von Trägern, Programmteams und BMZ kann festgestellt werden, dass bei Engagement Global Bedarfe für eine Verbesserung der Verfahrensqualität bestehen. Dieser Sichtweise schließt sich das Evaluierungsteam an. Die Beratung wird grundsätzlich positiv bewertet, auch wenn gelegentlich deutliche Qualitätsunterschiede (bis hin zu einer von Antragstellenden als übergriffig empfundenen „Überberatung“ mit gravierenden Eingriffen in das Projektdesign) zu beobachten sind. Eine Standardisierung in der Beratung ist angezeigt, um eine vergleichbare Qualität für Antragstellende bei Engagement Global, aber auch bei den beiden Stiftungen zu gewährleisten. Eine qualitätssichernde Beteiligung der Community an Förderentscheidungen wie in Fördersektoren außerhalb des EZ-Kontextes erfolgt nicht.

Es sind hinsichtlich einiger Aspekte Defizite in der Transparenz und Fairness der Verfahren vorhanden. Während beim FEB eine klare Trennung zwischen Beratung und Antragsverfahren besteht, ist bei bengo die Beratung Teil des Bewilligungsprozesses. Verzögerungen und Chancenungleichheit im Verfahren sind die Folge. Im Bewilligungsverfahren des FEB kommt es hingegen häufig zu deutlichen Mittelkürzungen von Projektanträgen. Auch dies führt zu verfahrensverlängernden Abstimmungen und Anpassungen, die für Antragstellende aus den öffentlich zugänglichen Verfahrensdokumenten nicht vorhersehbar sind, aber der Fairness halber bekannt sein sollten. Einschränkungen bezüglich der Dauer des Antragsverfahrens und der Höhe der Bewilligung sowie der Nachvollziehbarkeit der Entscheidung stellen ein Risiko für die entwicklungspolitische Wirksamkeit als auch die Motivation der Antragstellenden für Folgeanträge dar. Sie sollten deshalb behoben werden, auch wenn dies aufgrund der begrenzten Mittel gegebenenfalls zu höheren Ablehnungsquoten führen sollte.

Die Transparenz über die Ergebnisse der Förderentscheidungen in ihrer Gesamtheit (im Sinne eines Überblicks über die Entscheidungen) ist für Antragstellende und interessierte Personen bei Engagement Global nicht durchgängig gegeben. Beim FEB werden die erfolgten Förderungen auf der Website veröffentlicht. Bei bengo und anderen Programmen fehlt dieser Überblick. Für eine weiterwachsende Förderorganisation sind einheitliche Transparenzstandards jedoch geboten.

Die Verfahrensheterogenität zwischen verschiedenen Engagement-Global-Programmen ist mittelfristig nachteilig sowohl für Antragstellende wie für die Organisation selbst wie für das BMZ. Für Antragstellende bei mehreren Programmen von Engagement Global entsteht ein besonderer Aufwand, da spezifisches Förderwissen vorgehalten werden muss. Es besteht kein einheitlicher Formularschrank. Für Engagement Global stellt die Verfahrensheterogenität indes eine wesentliche Hürde dar, Synergien zu nutzen. Dies betrifft den technisch-administrativen Bereich (zum Beispiel hinsichtlich der Nutzung einer einheitlichen Fördersoftware) und ebenso den inhaltlich-konzeptuellen Bereich, da die administrative Harmonisierung die Zusammenarbeit zwischen Programmen erleichtert.

Das Evaluierungsteam anerkennt die besonderen Herausforderungen in der Zusammenführung von unterschiedlichen Programmen in einer jungen Organisation wie Engagement Global, die zudem einen massiven Mittel- und Personalaufwuchs erfahren hat. Trotz der möglichen Vorteile hinsichtlich einer höheren programmspezifischen Flexibilität und kurzfristigen Anpassung an Bedarfe überwiegen mittelfristig jedoch die Vorteile einer stärkeren Verfahrensvereinheitlichung und -vereinfachung. Eine Verfahrensvereinheitlichung dürfte die Komplexität für eine gemeinsame Fördersoftware und damit die Kosten reduzieren. Es ist von einer Effizienzrendite auszugehen, die insbesondere den Nutzen für Zuwendungsempfänger erhöht. Ein geringerer

Verfahrensaufwand würde derweil die Kosten bei Engagement Global senken, sodass mehr Mittel für Projekte bereitgestellt werden könnten. Bereits bestehende Synergieeffekte bei der Förderung von Trägerorganisationen durch mehrere Programme von Engagement Global könnten durch einheitliche Anforderungen und Verfahren deutlich verstärkt werden. Wesentliche Voraussetzung, um mittelfristig mehr Synergiepotenziale zu erschließen, wäre eine Konsolidierungsphase im Wachstum von Engagement Global.

Positive nicht intendierte Wirkungen sind bei bengo und FEB feststellbar, wo durch die Beratung der Antragstellenden und die entsprechende Verbesserung der Anträge auch von besseren Chancen auf Förderung durch andere Zuwendungsgeber berichtet wird. Hiermit wird ein Beitrag zur Professionalisierung und Stärkung von NROs geleistet. Bei GNK kann als positive nicht intendierte Wirkung die über das geplante Maß hinausgehende Vernetzung mit neuen Akteuren in teilnehmenden Kommunen gewertet werden.

4.2 Qualität und Nutzen der von Engagement Global erbrachten Dienstleistungen für das BMZ

Förderprogramme

Seit 2016 hat Engagement Global verstärkt das Management des bengo-Programms übernommen und so das BMZ deutlich entlastet. Der Anteil der vom BMZ administrierten Mittel im Haushaltstitel „private Träger“ ist von 99,5 Prozent 2015 auf 20 Prozent im Jahr 2018 gesunken (s. Abbildung 17). Diese Leistung von Engagement Global wird vom BMZ grundsätzlich positiv anerkannt⁹⁵. Gleichzeitig gibt es aber im Ministerium auch kritische Einschätzungen zur Rolle von bengo, die auf ein Spannungsfeld zwischen dem Verständnis des BMZ und dem Selbstverständnis des Fachbereichs „bengo“ hinweisen.

Während das BMZ eine stärkere Rolle des Fachbereichs „bengo“ in der qualifizierten Beratung leistungsstarker Träger als Voraussetzung für einen weiteren Mittelaufwuchs sieht⁹⁶, hat für die Verantwortlichen im Fachbereich „bengo“ die qualifizierte Beratung aller Träger, das heißt vor allem auch der kleinen und mittleren Träger, einen unverändert hohen Stellenwert. Um seinem Verständnis von Beratungsprioritäten bei bengo Nachdruck zu verleihen, hat das BMZ deshalb die Grenze für die Bearbeitung von Erstanträgen durch 2 Stiftungen – die W. P. Schmitz-Stiftung für die westlichen Bundesländer und die Stiftung Nord-Süd-Brücken für Berlin sowie die östlichen Bundesländer – von 25.000 auf 50.000 Euro angehoben. Diese weitergehende Auslagerung wird von Mitarbeitenden aus dem Fachbereich „bengo“ kritisch bewertet, weil sich damit das Risiko einer Ungleichbehandlung der Antragstellenden hinsichtlich der Beratung verbindet. Zudem wird ein erhöhter Arbeitsaufwand angesichts des notwendigen Schnittstellenmanagements als wahrscheinlich erachtet.

Ein weiterer vom BMZ angesprochener Punkt bezieht sich auf Bearbeitungsrückstände von Verwendungsnachweisen insbesondere bei bengo, zu denen es laut den Interviews mit Trägerorganisationen sowie nach Auskunft von Engagement Global in den letzten Jahren gekommen ist. Nr. 11.1 und 11.4 zu § 44 Abs. 1 VV-BHO geben vor, dass eine kursorische Prüfung innerhalb von 3 Monaten nach Eingang des Zwischen- oder des Verwendungsnachweises beziehungsweise bei vertiefter Prüfung innerhalb von 9 Monaten nach Einreichung des Verwendungsnachweises bei Engagement Global erfolgen muss. Es gibt die oben genannten Hinweise, dass es bei kursorischen Prüfungen zu Verstößen gegen die Dreimonatsregel gekommen ist. Bei Engagement Global wird diesbezüglich insbesondere für bengo auf den hohen Mittelaufwuchs der letzten Jahre verwiesen, der zu einer Priorisierung der Bewältigung dieser Herausforderung gegenüber der Projektabwicklung geführt habe. Gelegentlich kam es bei bengo sogar zu Verzögerungen von bis zu 3 Jahren, wie einige

⁹⁵ Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse basieren zum einen auf Interviews und zum anderen auf internen Dokumenten (zum Beispiel Schriftverkehr). Um die Vertraulichkeit zu wahren, werden keine detaillierten Angaben gemacht.

⁹⁶ Das Fördervolumen der Projekte hat sich in den letzten Jahren erhöht. Dies ist daran ablesbar, dass bei deutlichem Mittelaufwuchs die Anzahl der Projektbewilligungen von 2016 bis 2018 nahezu gleichgeblieben ist.

Trägerorganisationen berichten (I 169, 173). Das ist insoweit problematisch, als eventuelle Erstattungsansprüche an Fördermitteln gegenüber dem Zuwendungsletztempfänger nach 3 Jahren verjähren.

Der Bearbeitungsrückstand bei den Verwendungsnachweisen ist Engagement Global und BMZ bewusst, wobei das BMZ dies insbesondere in Hinblick auf mögliche Rückforderungsansprüche kritisch bewertet. Beim FEB konnte die Bearbeitungssituation der Verwendungsnachweise durch einen alle 6 Monate erfolgenden Wechsel der Mitarbeitenden der Prüfgruppe mit den Mitarbeitenden des Antragsbereichs deutlich verbessert werden (I 138).

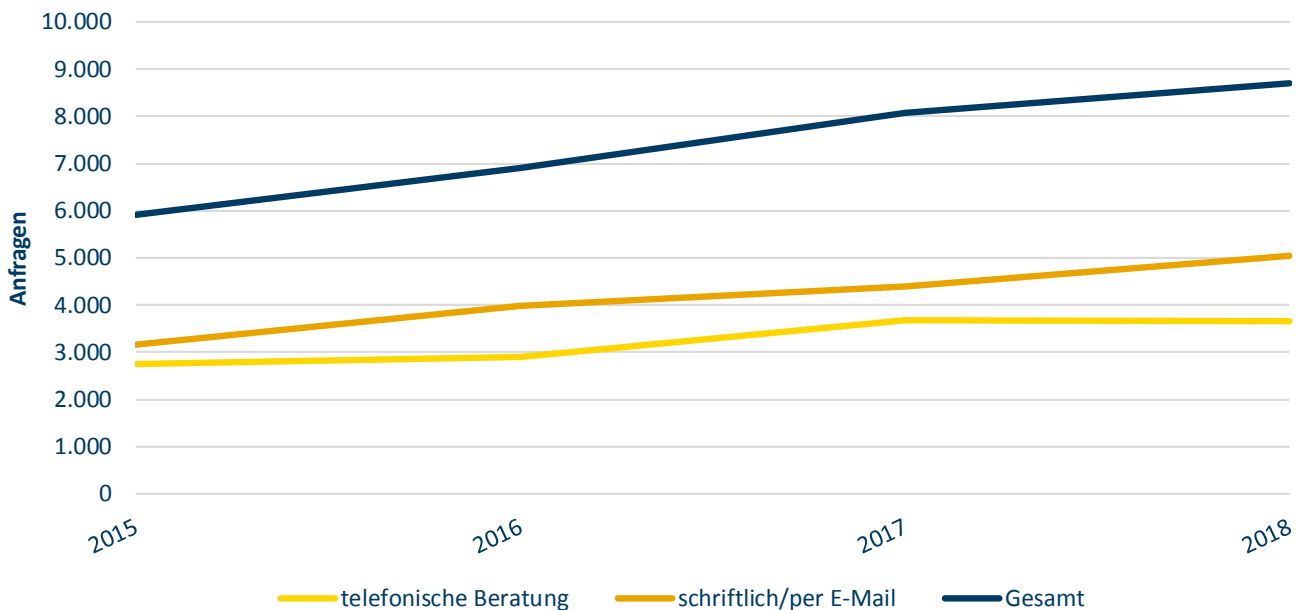
Der Monitoringbericht 2018 bietet im Prinzip die Möglichkeit, den Stand in der Bearbeitung von Verwendungsnachweisen abzubilden (Dok. 42). So wurde zur „Richtungsaussage 1: Engagement Global bewahrt und verbessert die Qualität ihrer Dienstleistungen“ der „Indikator 1.5 Dauer von Verwendungsnachweisprüfungen“ mit den Unterkategorien „Zeitlicher Umfang von Rückständen“ und „Durchschnittliche Dauer der Verwendungsprüfung (Eingang bis Abschluss)“ formuliert. Im Jahr 2018 wurden allerdings noch keine Daten zu diesem Indikator erhoben, sodass hier kein Abgleich der qualitativen Erhebungsergebnisse mit den quantitativen Daten des Monitoringberichts erfolgen kann.

Bürgeranfragen, politische Anfragen und Kampagnen

Bürgeranfragen zum entwicklungspolitischen Engagement über die Website des BMZ laufen direkt bei der MMZ ein und werden von ihr beantwortet (I 70; WS 130). Gleiches gilt für telefonische und schriftliche Anfragen an Global Engagement. Das BMZ ist mit der Etablierung der MMZ, der Entlastung von vormalig beim Ministerium aufgelaufenen Anfragen und dem jährlichen Anstieg der Anfragen zufrieden (s. Abbildung 19). Die MMZ koordiniert die Zuarbeit von Engagement Global zu Anfragen aus dem politischen Raum an das BMZ. Das BMZ wünscht sich gelegentlich eine bessere Qualität in der konzeptionellen Zuarbeit durch die Fachabteilungen von Engagement Global (Dok. 48). Es wird allerdings auch anerkannt, dass die kurzfristige Beantwortung der Anfragen unter anderem auch aus dem Bundestag nicht einfach sei.

Im Auftrag des BMZ⁹⁷ führt die Abteilung Kommunikation, Veranstaltung von Engagement Global die Kampagne „#17 Ziele“ zur Verbreitung der 17 Nachhaltigkeitsziele in der Öffentlichkeit durch. Hierzu betreibt Engagement Global die Website www.17ziele.de und ist unter dem Label #17Ziele in den sozialen Medien präsent. Als Elemente der Kampagne sind Aktivitäten unter anderem mit der Deutschen Bahn, REWE, Spiegel Online und der Wochenzeitung *DIE ZEIT* zu nennen. „Ziel der Kampagne ist es die Leute dort abzuholen, wo sie sind, um eine Verhaltensänderung zu erreichen“ (BMZ, 2018a, S. 28). Das BMZ ist mit der Leistung von Engagement Global in diesem Bereich zufrieden.

⁹⁷ Die Stabsstelle der Abteilung 1 als unmittelbar auftragsgebende Einheit im BMZ wurde Ende 2019 in den Leitungsbereich zurückverlagert.

Abbildung 19 Anzahl an Erstberatungen durch die MMZ im Zeitraum von 2015 bis 2018

Quellen: eigene Darstellung auf der Grundlage von Engagement Global (2016d, 2017e, 2018c, 2019e)

4.2.1 Bewertung

Das BMZ ist überwiegend zufrieden mit den Leistungen von Engagement Global und erkennt deren besondere Herausforderungen durch den Mittel-, Personal- und Aufgabenaufwuchs an. Je nach Förderprogramm, wie die Beispiele von bengo und FEB zeigen, und nach Dienstleistung, zum Beispiel im Bereich „Anfragen“, ist die Zufriedenheit unterschiedlich stark. Hinsichtlich der Rolle von bengo besteht zwischen den Erwartungen des BMZ und dem Selbstverständnis des Programms ein Spannungsfeld, das geklärt werden muss. Die Unzufriedenheit mit zu langen Bearbeitungszeiten bei Zwischen- und Verwendungsnachweisen wird deutlich artikuliert. Es handelt sich um ein förderrechtlich sehr sensibles Thema, das prioritär von Engagement Global mit Unterstützung des BMZ angegangen werden muss. Dabei gilt es zu prüfen, ob die Ressourcenausstattung von Engagement Global zur Erfüllung der Aufgabe bedarfsgerecht ist.

Im Monitoringbericht 2018 wird von Engagement Global hervorgehoben, dass die Rechenschaft dem BMZ gegenüber primär durch die Verwendungsnachweise zu den erhaltenen Zuwendungen und die Quartalsberichte erfolge. Daher ist verständlich, dass das BMZ nicht als Zielgruppe im Sinne des M&E-Rahmenkonzepts angesehen und im Monitoringbericht entsprechend nicht aufgeführt wird. Dennoch könnten Daten zu bestehenden Indikatoren genutzt werden, um die Dienstleistungsqualität gegenüber dem BMZ zu charakterisieren. Hierzu zählen unter anderem die Bearbeitungszeiten von Anträgen sowie von Zwischen- und Verwendungsnachweisen.

4.3 Mitwirkungs- und Beschwerdemöglichkeiten in Programmen und Dienstleistungen

Mitwirkungs- und Beschwerdemöglichkeiten wurden vor allem im Rahmen der Fallstudien zu bengo und zum FEB untersucht. Mitwirkungsmöglichkeiten für die Zielgruppen beziehungsweise ihre Repräsentant*innen bestehen bei Engagement Global über programmspezifische Gremien, die unterschiedliche Bezeichnungen haben (s. Tabelle 7). ASA und SKEW verfügen jeweils über einen Programmbeirat und eine Programmkommission. ASA-GLEN (ASA-Global Learning and Education Network) und DAJ haben eine Sonderstellung, weil auch internationale Partner beteiligt sind. Die Beiräte haben tendenziell stärker eine Vernetzungsfunktion, während Kommissionen mehr Einfluss auf die Programmentwicklung und -planung nehmen (Dok. 121). Bei ENSA bestimmt der Beirat aus seiner Mitte beispielsweise Mitglieder für das Auswahlgremium von Projektanträgen (Dok. 121). Die konzeptionelle Beratung bei der Programmgestaltung ist unter anderem ein Auf-

gabenschwerpunkt der SKEW-Programmkommission (Dok. 121). Die Gremien haben in der Regel eine Geschäftsordnung und tagen mehrmals im Jahr. Die Leitung kann bei Engagement Global und/oder bei Vertreter*innen der relevanten Stakeholder liegen. Mitglieder können an mehreren Gremien teilnehmen beziehungsweise in Personalunion im Kuratorium sein. Der Beginn der meisten Gremien liegt zum Teil weit vor der Gründung von Engagement Global.

Tabelle 7 gibt einen Überblick über die Programme mit begleitenden Gremien. Bei bengo und FEB gibt es solche aktuell nicht. Bis zum Jahr 2013 wird von Engagement Global ein bengo-Beirat in den Geschäftsberichten aufgeführt, der schon 1988 eingerichtet wurde, aber nach der Gründung von Engagement Global nicht mehr aktiv war (Engagement Global, 2013b, S. 17, 2014b, S. 23; Dok. 122, S. 5, 17). Engagement Global befürwortet eine Wiedereinführung des bengo-Beirats (WS 159). Allerdings gab es dazu bisher keine Unterstützung aus dem BMZ. Für Vertreter*innen der Zivilgesellschaft wäre die Etablierung eines FEB-Beirats eine wünschenswerte Beteiligungsmöglichkeit (I 52).

Im Rahmen der GNK-Fallstudie wurde deutlich, dass bei SKEW Akteure frühzeitig vor der Auflage eines neuen Programms in Stakeholderworkshops eingebunden werden. Dieses Instrument hat sich aus Sicht von Engagement Global bewährt (WS 129). Im M&E-Rahmenkonzept wird auf die Chance hingewiesen, dass die jährlichen Bilanzgespräche in den Programmgermien für den Austausch über die Ergebnisse des M&E-Monitorings und in der Folge zum gemeinsamen Lernen genutzt werden könnten (Dok. 73).

Tabelle 7 Übersicht zu bestehenden Beiräten und Kommissionen (Stand 05–06/2018)

Programm	Gremium	Gründungsdatum
ASA	Programmbeirat und Programmkommission	1980 und 1981
ASA-GLEN	„Steering Committee“ (Lenkungsausschuss) und Members and Multipliers Assembly	beide 2003
Koordination DAJ	Steering Committee	ab 2016
ww	Programmsteuerungs-Ausschuss	2013
ZFD	Konsortium ZFD	2001
BtE und CdW	Konsortium/Qualitätsgemeinschaft BtE und CdW	2003
ENSA	Fachbeirat	2006
SKEW	Programmbeirat und Programmkommission	1999 und 2001

Quellen: Dok. 120–121

Ein Konzept zum Beschwerdemanagement wird seit 2012 in Engagement Global diskutiert (Dok. 123–124), wobei es bei bengo pilotiert werden sollte. Die Implementierung ist „aufgrund anderer dringlicher Erfordernisse“ bislang noch nicht erfolgt (Engagement Global, 2019d, S. 31).

Bei den Fallstudien bengo und FEB wurden die Träger im Rahmen der Interviews gefragt, ob sie wüssten, an wen sie sich im Falle von Beschwerden wenden müssten. Der überwiegende Teil der Interviewpartner*innen berichtet, dass sie kritische Förderaspekte vornehmlich mit den unmittelbaren Ansprechpartner*innen bei Engagement Global erörtern würden und sich nur in wenigen Fällen zwecks Klärung an die Abteilungsleitung gewandt hätten. Weitere Beschwerdemöglichkeiten einschließlich der Ombudsstelle waren den Interviewten unbekannt.

Die Ombudsstelle wurde unter Beteiligung des Kuratoriums im Jahr 2014 eingerichtet. Die Ombudsperson wird gemäß § 7.2 des Gesellschaftsvertrags der Engagement Global gGmbH per Gesellschafterbeschluss

durch das BMZ bestellt. Das Kuratorium sowie Dritte können der Gesellschafterin Namensvorschläge unterbreiten. Die Bestellung erfolgt nach § 2.2.5 der Verfahrensordnung des Kuratoriums im Einvernehmen mit diesem. Die Arbeit der Ombudsperson ist in einer eigenen Verfahrensordnung geregelt (Dok. 28, 105, 136). Im Kreis des Kuratoriums wurde von nur wenigen Fällen berichtet, in denen die Ombudsperson tätig werden musste (I 59). Im Jahr 2017 waren es beispielsweise 4 Fälle mit Handlungsbedarf bei insgesamt 10 Meldungen (Dok. 126, S. 18).

Bei bengo und FEB gibt es Möglichkeiten der kritischen Rückmeldung an Engagement Global und an das BMZ im Rahmen der beiden regelmäßig zusammenkommenden Arbeitsgruppen „Kofinanzierung“ beziehungsweise „Globales Lernen“ von VENRO.⁹⁸ BMZ und FEB führen zusätzlich mit ausgewählten Trägern regelmäßig eine Videokonferenz durch, um Raum für Feedback zu geben (I 137; WS 143). Träger schätzen dieses Format aufgrund der Offenheit für Verbesserungsvorschläge und Kritikfähigkeit der FEB-Mitarbeitenden (Dok. 41). Bezüglich der Mitwirkungsmöglichkeiten der Zielgruppen beziehungsweise ihrer Repräsentant*innen auf einer übergeordneten Ebene sei auf Abschnitt 3.3 verwiesen.

4.3.1 Bewertung

Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Zielgruppen beziehungsweise ihrer Repräsentant*innen mittels Beiräten und Kommissionen sind je nach Programm in unterschiedlichem Maße und in unterschiedlicher Intensität gegeben. Wo Beiräte und Kommissionen bestehen, könnten sie aber im Kontext von programmspezifischen Verfahrensvereinfachungen hinsichtlich der Fördermodalitäten eine relevante Diskussionsplattform darstellen. Das differenzierte Bild der programmspezifischen Gremien belegt die in Abschnitt 4.1.4 beschriebene Bewertung zur Uneinheitlichkeit der Programme. Das bei SKEW praktizierte Verfahren zur frühzeitigen Einbindung von kommunalen Akteuren ist singulär. Stakeholderworkshops können auch als Beispiel guter Praxis für andere Programme dienen.

Eine systematische Erfassung und Analyse von Beschwerden ist bei Engagement Global weder programmbezogen noch in der Gesamtorganisation implementiert. Die Position der Ombudsperson ist den Trägerorganisationen zudem noch zu wenig bekannt. Sie kann die systematische Erfassung und Analyse von Beschwerden ohnehin nur ergänzen, aber nicht ersetzen. Für die Einführung eines systematischen Beschwerdemanagements wäre es wichtig, eine Verknüpfung mit dem Wissensmanagement von Engagement Global analog zur Empfehlung des M&E-Rahmenkonzepts zu gewährleisten.

⁹⁸ Allerdings wäre es aus Sicht von Vertreter*innen der Zivilgesellschaft wünschenswert, wenn dieses Format mit dem Wissensmanagement bei Engagement Global systematisch verknüpft wäre (I 61).

5. ZUR ROLLE VON ENGAGEMENT GLOBAL IM HANDLUNGSFELD „ENTWICKLUNGSPOLITISCHES BÜRGERSCHAFTLICHES ENGAGEMENT“

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse für die folgenden Evaluierungsfragen dargestellt:

- C.1 Inwieweit ist die Rolle von Engagement Global im Handlungsfeld „entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement“ angemessen?
- C.2 Inwieweit sind die Programme und Dienstleistungen von Engagement Global, inklusive ihrer Außenstellen, komplementär zu Aktivitäten anderer Akteure?
- C.3 Wie ist die Rolle von Engagement Global vor dem normativen Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips und des Initiativrechts zu bewerten?
- C.4 Inwieweit ist die Arbeitsteilung und die strategische Kooperation mit anderen Akteuren im Handlungsfeld „entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement“ für die Zielerreichung von Engagement Global funktional?

5.1 Die Rolle von Engagement Global im Handlungsfeld

Im folgenden Abschnitt werden Sichtweisen unterschiedlicher Stakeholder auf die Rolle von Engagement Global dargestellt. Dabei werden zunächst die Wahrnehmungen der Zivilgesellschaft sowie der Länder und Kommunen behandelt, gefolgt von der Sicht des BMZ sowie der Selbstwahrnehmung von Engagement Global, zum einen aus der Perspektive ihrer Mitarbeitenden und zum anderen aus jener der Leitung. Bis auf die Sichtweise der Mitarbeitenden von Engagement Global, bei der auf die Ergebnisse einer Onlinebefragung rekurriert wird, basiert die Auswertung vor allem auf Interviews mit zentralen Stakeholdern, die teilweise durch Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse ergänzt werden. Die Bewertung der Ergebnisse aus Sicht des Evaluierungsteams wird abschließend in Abschnitt 5.1.4 vorgenommen.

5.1.1 Perspektive zentraler Stakeholder (Zivilgesellschaft, Länder, Kommunen)

Aus zivilgesellschaftlicher Sicht steht bei Engagement Global der Dienstleistungsaspekt im Vordergrund (I 52, 57–58, 60–61, 64, 73). Dabei wird konkret darauf Bezug genommen, dass sich Engagement Global als „Service für Entwicklungsinitiativen“ präsentierte, wie in der Imagebroschüre zu lesen ist (Engagement Global, 2016a). Die so betonte Rolle als Dienstleisterin beinhalte vor allem die Durchführung von Förder- beziehungsweise Mittelweiterleitungsprogrammen. Von besonderer Bedeutung seien in diesem Zusammenhang Programme wie bengo und FEB, aber auch AGP und PFQ. Ebenso wichtig seien jedoch die Dienstleistungen von Engagement Global zur Durchführung von Austausch- und Entsendungsprogrammen (ww, ZFD, ASA).

Aus zivilgesellschaftlicher Sicht hat es hier in den vergangenen Jahren eine positive Entwicklung gegeben: „Mit der Gründung der Engagement Global, der grundlegenden Neufassung der Förderrichtlinien für private Träger und deutlichen Mittelaufwüchsen wurde die Unterstützung von staatlicher Seite wesentlich verbessert“ (BMZ und VENRO, 2017, S. 2). Nichtsdestotrotz erwartet die Zivilgesellschaft in diesem Zusammenhang eine kontinuierliche Qualitätsverbesserung in Bezug auf Bedarfsgerechtigkeit, Chancengleichheit und Transparenz (s. dazu auch Kapitel 4). Damit verbindet sich gleichfalls die Erwartung, dass die programmbezogenen Prozesse und Verfahren zunehmend berechenbar und nutzerfreundlich gestaltet werden würden. Um dies zu erreichen, sei eine regelmäßige Konsultation mit der Zivilgesellschaft zielführend.

Kritisch bewerten zivilgesellschaftliche Vertreter*innen, dass eigenständig durchgeführte Programme von Engagement Global zunehmendes Gewicht bekämen (I 52, 57–58, 60–61, 64, 73). Dies betreffe vor allem den Bereich der kommunalen EZ. Auch wenn die Kommunen hier Hauptzielgruppe seien, seien in der Programmdurchführung auf lokaler Ebene zivilgesellschaftliche Organisationen als wichtige Stakeholder involviert beziehungsweise direkt adressiert. So müsse zum Beispiel beim Unterstützungsangebot der SKEW GNK eine Stadt oder Gemeinde zivilgesellschaftliches Engagement auf lokaler Ebene mit einbeziehen, um erfolgreich zu sein.

Ebenfalls kritisiert wird, dass Engagement Global themensetzend und vernetzungsfördernd agiere⁹⁹ und dabei zivilgesellschaftliche Akteure nicht in angemessener Weise beteilige. So sei zum Beispiel in einem Bundesland eine Bestandsaufnahme zu migrantisch-diasporischen Organisationen durchgeführt worden, ohne dass für die zivilgesellschaftlichen Akteure nachvollziehbar gewesen sei, warum die SKEW diese Initiative ergriffen habe und was mit den Daten geschehe. Genauso wenig seien die zivilgesellschaftlichen Akteure bei der Durchführung der Studie aktiv involviert gewesen (I 52).

Aus Sicht der Zivilgesellschaft ist der Engagement Global vom BMZ eingeräumte Handlungs- und Gestaltungsspielraum nur sehr eingeschränkt (I 52, 57–58, 60–62, 64, 73). Engagement Global sei nicht mehr als ein ausführendes Organ für das BMZ. Dies führe dazu, dass ein als notwendig angesehener übergreifender Dialog zwischen Engagement Global und Zivilgesellschaft nicht stattfinde und die Organisation somit nicht in der Lage sei, die zivilgesellschaftliche Perspektive in die programmbezogene und übergreifende Konzept- und Strategieentwicklung auf der Ebene des BMZ einzubringen. Kritisch wird in der Zivilgesellschaft schließlich auch wahrgenommen, dass Mitarbeitende von Engagement Global sich mitunter als Teil der Zivilgesellschaft sähen. Hier wird Bedarf für eine Rollenklärung gesehen.

Die Länder betonen die Rolle von Engagement Global als Agentur für die Inlandsarbeit des BMZ (I 22, 71, 78, 80). Dies hebt darauf ab, dass durch die Gründung von Engagement Global eine stärkere Fokussierung darauf erfolgt sei, entwicklungspolitisches Engagement in die Gesellschaft zu tragen. Dabei spielen aus Ländersicht die Zivilgesellschaft und die Kommunen eine entscheidende Rolle. Aus Ländersicht steht die Unterstützungsfunktion von Engagement Global im Vordergrund. Die anfangs bestehenden Befürchtungen, dass Engagement Global bestrebt sein könnte, vorhandenes Engagement zu ersetzen, seien inzwischen weitgehend gegenstandslos geworden. Für die Länder sei zudem von besonderer Bedeutung, dass Engagement Global über die Außenstellen auch dezentrale Präsenz zeige (s. dazu Abschnitt 2.4). Kritisch wird teilweise gesehen, dass die Organisation in ihrer dezentralen Präsenz zu stark auf die eigene Sichtbarkeit abhebe und dabei dezentralen Akteuren zu wenig Raum gebe, ihre Ansätze und Initiativen einzubringen.

Für die Kommunen ist vor allem die Rolle der SKEW innerhalb von Engagement Global von Belang, weil in diesem Fachbereich die an sie gerichteten Angebote konzentriert sind (I 74–75). Dabei wird die Rolle der SKEW als Dienstleisterin betont. Teilweise darüber hinaus beobachtete Tendenzen der Servicestelle, als Anwältin beziehungsweise Interessenvertretung der Kommunen zu agieren, werden kritisch gesehen. Ebenfalls kritisiert wird, dass Engagement Global nicht immer respektiere, wenn Kooperationspartner faktische Ideengeber seien. Hier wurde von Fällen berichtet, bei denen bei Ideengebern der Eindruck entstand, Engagement Global wolle die so generierten Vorschläge vereinnahmen. In Bezug auf den Handlungs- und Gestaltungsspielraum von Engagement Global betonen die Kommunen, dass das BMZ Engagement Global durch seine stark steuernde Rolle nur geringe Möglichkeiten einräume.

5.1.2 Perspektive der Gesellschafterin

Auch die Gesellschafterin (Bundesrepublik Deutschland vertreten durch das BMZ) betont die Rolle von Engagement Global als Dienstleisterin (I 49, 55–56, 65, 70, 77). Dabei werden aber nicht nur die Dienstleistungen für die programmbezogenen Nutznießenden in den Blick genommen, sondern ebenso jene für das BMZ, die zum Beispiel darin bestünden, dass in der Abwicklung von Förderprogrammen Aufgaben übernommen worden seien, die bisher in dem jeweiligen zuständigen Fachreferat im BMZ angesiedelt gewesen seien, wie die Prüfung von Verwendungsnachweisen (zum Beispiel bengo; s. dazu auch Abschnitte 4.1.1, 4.1.4 und 4.2). Dienstleistungen für das BMZ würden aber gleichfalls die Umsetzung von Programmideen beinhalten, die im BMZ generiert worden seien. Hier sei die DAJ ein aussagekräftiges Beispiel. Dienstleistungen für das BMZ werden schließlich ebenso in fachlich-konzeptioneller Beratung gesehen, wobei bei den Interviewten der Eindruck vorherrscht, dass diese Rolle bisher noch zu wenig in Wert gesetzt werde. Dies wird in einen Zusammenhang gestellt mit dem erheblichen finanziellen und personellen Wachstum von Engagement Global in

⁹⁹ Inwieweit das Subsidiaritätsprinzip verletzt beziehungsweise das Initiativrecht missachtet wird, wird in Abschnitt 2.4 untersucht.

den vergangenen Jahren. Ohne dieses hätte mehr Raum dafür bestanden, fachlich-konzeptionelle Beratung durch Engagement Global als Dienstleistung zu nutzen.

Die Rolle von Engagement Global als Dienstleisterin schließt aus Sicht der Gesellschafterin Gestaltungsmöglichkeiten auf der operativen Ebene mit ein. Diese seien aber deutlich geringer auf der planerisch-konzeptionellen Ebene. Insofern könne Engagement Global nur eingeschränkt Impulsgeberin sein, die auf der Basis eigener Erfahrungen konzeptionelle Ideen ausarbeite bis hin zu einer aktiven Rolle in der Strategieentwicklung.

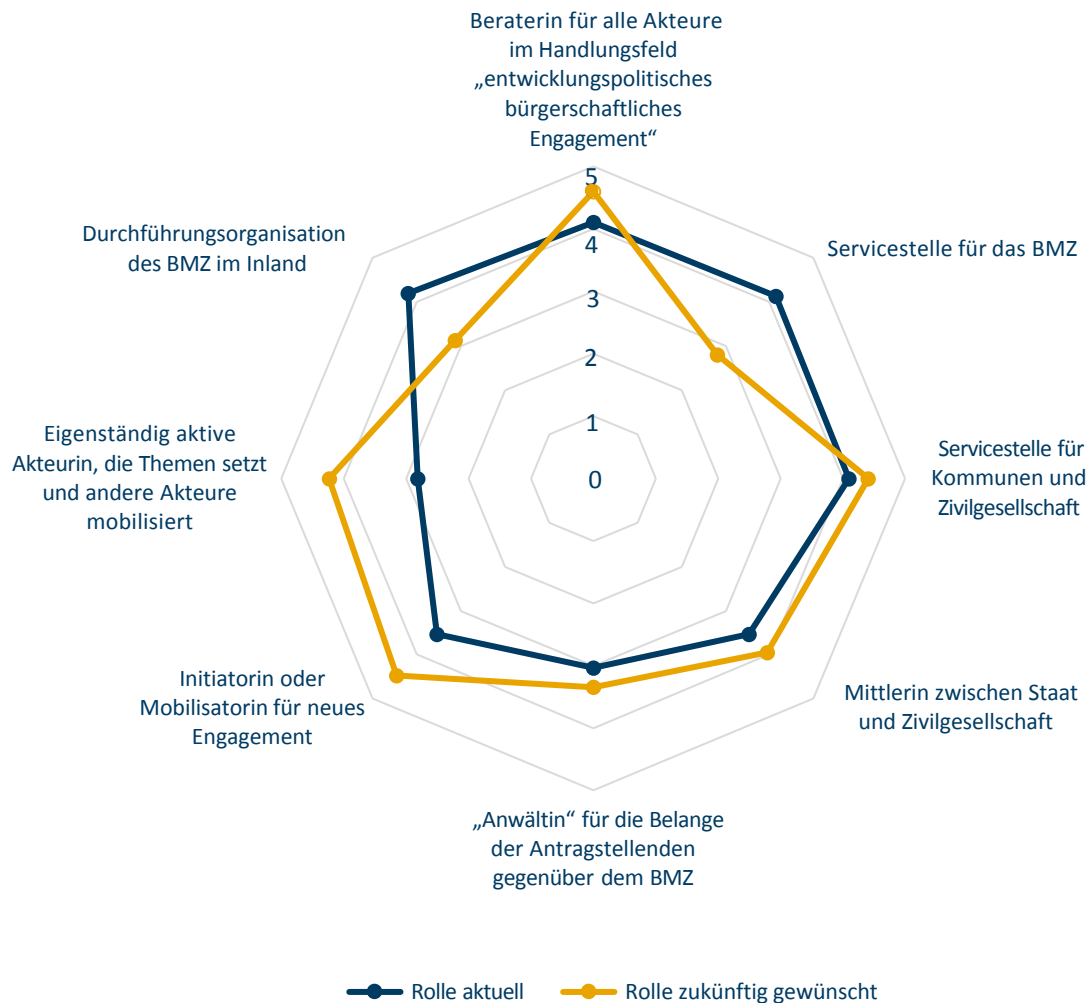
Die Gesellschafterin hebt schließlich noch hervor, Engagement Global sei es entsprechend den strategischen Zielen des BMZ gelungen, eine Plattform zur Förderung von zivilgesellschaftlichem Engagement zu schaffen, das heißt ein Forum für den Austausch von Zivilgesellschaft und Ministerium. Dies sei ein wichtiger Aspekt der Rolle von Engagement Global, der aber bisher auch noch zu wenig in Wert gesetzt sei. Engagement Global habe damit die Möglichkeit, den Dialog mit der Zivilgesellschaft zu zentralen entwicklungspolitischen Themen zu fördern, wobei diese von unterschiedlicher Seite eingebracht werden könnten.

5.1.3 Selbstwahrnehmung von Engagement Global

Die Mitarbeitenden von Engagement Global

Eines der wesentlichen Ergebnisse der im Rahmen dieser Evaluierung durchgeführten Mitarbeitendenbefragung ist, dass die Wahrnehmung der faktischen Rolle von Engagement Global deutlich divergiert von der gewünschten Stellung und Aufgabe. Die Auswertung der Antworten wird in Abbildung 20 als Synopse präsentiert.

Abbildung 20 Sichtweise der Mitarbeitenden zur Rolle von Engagement Global



Anmerkung: Antwortskala von 1 („stimme nicht zu“) bis 5 („stimme zu“)

Quelle: Mitarbeitendenbefragung von Engagement Global

Dabei wird in Bezug auf die gegenwärtige Rolle von Engagement Global hervorgehoben, dass sie vor allem als Servicestelle für das BMZ beziehungsweise als Durchführungsorganisation des Ministeriums im Inland fungiere. Für die Zukunft besteht der Wunsch, den Fokus auf aktuell eher nachgeordnete Aktivitäten zu richten. Die Organisation solle verstärkt als eigenständig aktive Akteurin sowie als Initiatorin oder Mobilisatorin für neues Engagement auftreten.

Die Mitarbeitenden äußern darüber hinaus den Wunsch, in stärkerem Maße eine beratende Rolle für alle Akteure im Handlungsfeld „entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement“ zu übernehmen. Wichtig ist auch anzumerken, dass die Mitarbeitenden sich als „Anwalt“ für die Belange der Antragstellenden gegenüber dem BMZ sehen, wobei sie diese Rolle gerne noch in etwas stärkerem Maße wahrnehmen würden. Schließlich – als besonders markantes Ergebnis – wünschen sich die Mitarbeitenden eine stärker eigenständig aktive Rolle bei gleichzeitigem Zurückfahren der Dienstleistungs- beziehungsweise Durchführungsfunktion für das BMZ.

Leitung von Engagement Global

Die Leitung von Engagement Global betont die Rolle der Organisation als Dienstleisterin ebenso sehr stark (Dok. 25). Dabei werden für Trägerorganisationen und Kooperationspartner Dienstleistungen erbracht, die gleichzeitig die Gesellschafterin bei der Erreichung entwicklungspolitischer Ziele unterstützen. Die durch BMZ-Vorgaben (Zuwendungsbescheide, Zielvorgaben und Weisungen) eingeschränkten Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten werden in diesem Zusammenhang deutlich benannt.

Darüber hinaus sieht die Leitung Engagement Global auch als Vermittlerin und Scharnier zwischen staatlichen Auftraggebern und Zielgruppen. Im Kontext der kommunalen EZ beinhaltet diese Rolle die Einbindung von Bund, Ländern und Kommunen, wobei hier auch andere Bundesressorts und andere Stakeholder über den Programmbeirat beziehungsweise die Programmkommission beteiligt seien. Diese vermittelnde Rolle beinhaltet ebenfalls, dass Engagement Global die partnerschaftliche Kooperation und den offenen Dialog mit den wesentlichen Stakeholdern suche. Engagement Global fühle sich dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtet, was entsprechend im Gesellschaftsvertrag verankert sei (s. dazu auch Abschnitt 5.2).

5.1.4 Bewertung

Engagement Global ist es gelungen, sich seit ihrer Gründung in einem komplexen Themenfeld als relevante Akteurin zu etablieren beziehungsweise die Programme, die es schon vorher gab, weiter relevant zu halten. Die Rolle von Engagement Global ist dabei vor allem die einer Dienstleisterin, sei es im Sinne der Umsetzung der in Zuwendungsbescheiden, Zielvorgaben und Weisungen des BMZ formulierten Aufgaben oder im Sinne der möglichst bedarfsgerechten Unterstützung zivilgesellschaftlicher und kommunaler Akteure. Engagement Global hat darüber hinaus in verstärktem Maße in ihr Portfolio Unterstützungsangebote aufgenommen, bei denen sie als eigeninitiierte Akteurin auftritt. Hier ergeben sich Reibungsflächen mit der Zivilgesellschaft, aber auch den Kommunen, die Vorbehalte gegen eine über die Dienstleistungsfunktion hinausgehende eigenständige Rolle von Engagement Global geltend machen.

Es besteht ein offensichtliches Spannungsfeld zwischen dem angestrebten organisationalen Selbstverständnis der Mitarbeitenden, die Engagement Global weniger als Dienstleisterin, sondern mehr als eigenständige Akteurin mit mobilisierender, innovativer und beratender Funktion sehen möchten, und den Erwartungen der Gesellschafterin, die von der Leitung von Engagement Global geteilt werden. Gleichzeitig müssen die Mitarbeitenden weiter am Selbstverständnis einer Organisation in Bundeseigentum arbeiten. So sind der Eigenständigkeit per definitionem durch das übergeordnete Bundesinteresse Grenzen gesetzt. In der Funktion einer effektiven und effizienten Programmdurchführung im Sinne einer Durchführungsorganisation besteht ein legitimes Interesse der Gesellschafterin. Diese Konstellation verweist auf den notwendigen Prozess, die Rolle und die organisationale Identität von Engagement Global weiterzuentwickeln.

Es gibt Ansatzpunkte dafür, dass das BMZ den Handlungs- und Gestaltungsspielraum von Engagement Global erweitern möchte, um deren Expertise noch mehr für die Konzept- und Programmentwicklung zu nutzen. Damit würde sich auch eine Stärkung der Rolle von Engagement Global als Plattform zwischen Zivilgesellschaft und BMZ verbinden. Das hätte angesichts des Spannungsverhältnisses mit der Zivilgesellschaft und teilweise den Kommunen Implikationen für die Beziehung zu diesen beiden zentralen Stakeholdern. Diese Implikationen müssten adressiert werden, um die Plattformfunktion dialog- und zielorientiert nutzen zu können.

5.2 Rolle von Engagement Global vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips und des Initiativrechts

Im folgenden Abschnitt wird dargestellt, wie zentrale Stakeholder (BMZ, Zivilgesellschaft, Länder, Kommunen) die Respektierung des Subsidiaritätsprinzips sowie die Wahrung des Initiativrechts der Zivilgesellschaft durch Engagement Global sehen. Dem sind grundlegende Ausführungen zum normativen Hintergrund vorgeschaltet. Diese Erläuterungen basieren vor allem auf Interviews, im Einzelfall ergänzt durch Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse. Die Bewertung der Ergebnisse aus Sicht des Evaluierungsteams erfolgt abschließend in Abschnitt 5.2.3.

5.2.1 Zum normativen Hintergrund

In Deutschland wird in 2 zentralen Bereichen auf das Subsidiaritätsprinzip rekurriert: (1) in der Organisation staatlichen Handelns in einem föderalen System und (2) in der Zusammenarbeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft beziehungsweise Staat und Bürger*innen. Im Bereich der Organisation staatlichen Handelns geht es dabei um die Abgrenzung der Aufgaben beziehungsweise der Rechte und Pflichten zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen. Das Prinzip der Subsidiarität besagt in diesem Zusammenhang, dass eine Aufgabe zunächst von der untersten administrativen Ebene, zum Beispiel der kommunalen Ebene, erfüllt werden sollte. Eine höher gelegene administrative Ebene sollte also nur dann aktiv werden, wenn diese Aufgabe auf der untersten administrativen Ebene nicht bewältigt werden kann (Brucks, 1997). Das Prinzip der Subsidiarität hat in diesem Zusammenhang 2 Funktionen: zum einen den Schutz der untergeordneten Ebenen davor, dass ihnen Macht entzogen wird und es zu einer zunehmenden Zentralisierung von Aufgaben auf der nationalen (oder supranationalen) Ebene kommt, zum anderen den Schutz der übergeordneten Ebenen vor Überlastung und Überforderung (Buttiglione, 1994).

In Bezug auf die Arbeitsteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft beziehungsweise Staat und Bürger*innen besagt die Definition des Subsidiaritätsprinzips nach Baumgartner und Korff (1999, S. 235) dementsprechend, dass „die Vielfalt der sich von unten her aufbauenden sozialen Einheiten in ihrer Eigenfunktion zu respektieren, zu bewahren und zu stärken ist, wo immer und solange sich diese gegenüber dem, was die ihnen übergeordnete gesellschaftliche Steuerungsinstanz zu leisten vermag, als die kompetenteren bewähren“. Damit dient das Prinzip der Stärkung und dem Schutz von Bürgerengagement und Zivilgesellschaft bei gleichzeitiger Sicherstellung der Gewährleistung staatlicher Aufgaben. In diesem Zusammenhang bedeutsam ist auch das sogenannte Initiativrecht¹⁰⁰ (VENRO, 2012b), das von unten, also aus der Zivilgesellschaft heraus entwickelten Initiativen Schutz einräumt.

Neben diesem normativen ordnungspolitischen Anspruch gibt es jedoch ebenso Effektivitätsgesichtspunkte, die im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip eine Rolle spielen: Der untergeordneten föderalen Ebene werden Möglichkeiten zugeschrieben, die der übergeordneten Ebene in geringerem Maße offenstehen: „Interaktion, Kommunikation, Koordination sowie soziale Kontrolle können von den unteren Ebenen aus weitaus konkreter und zielspezifischer gesteuert werden als von übergeordneter Ebene. Die Aufnahme von Information aus der direkten Umgebung sowie deren Gewichtung kann nur auf unterster Ebene hinreichend geleistet werden“ (Döring, 2004, S. 41). Dies lässt sich wiederum auf das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft beziehen, da zivilgesellschaftliche Organisationen über eigene Möglichkeiten des Zugangs zu engagierten Bürger*innen verfügen. Aber auch hier gilt das Prinzip der politischen Verantwortung des Staates.

Bezogen auf den entwicklungspolitischen Kontext findet sich dieser Zusammenhang in der „Strategie zur Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik in der Post-2015-Welt“ (BMZ, 2014). Darin wird die Bedeutung einer starken und lebendigen Zivilgesellschaft betont¹⁰¹. Daher verpflichtet sich das BMZ sowohl auf das Initiativrecht¹⁰² wie auf das Subsidiaritätsprinzip¹⁰³. Gleichzeitig wird jedoch das Prinzip der politischen Verantwortung betont: „[D]ie Zivilgesellschaft kann staatliches Handeln ergänzen, den Staat aber nicht ersetzen“ (BMZ, 2014, S. 5). Auch die zentrale aktuelle entwicklungspolitische Strategie „Ent-

¹⁰⁰ Initiativrecht bezeichnet in seiner juristischen Bedeutung das „Recht, Gesetzesvorschläge auszuarbeiten und in den Gesetzgebungsprozess einzubringen“ (Zandonella, 2007, S. 63).

¹⁰¹ „Eine starke und lebendige Zivilgesellschaft gehört zu einer funktionierenden Demokratie. Sie braucht die Gewährleistung individueller und kollektiver Freiheiten, um sich betätigen zu können“ (BMZ, 2014, S. 4).

¹⁰² „Da das BMZ ein Interesse an einer möglichst freien Entfaltung der zivilgesellschaftlichen Kräfte und der Unterstützung von Innovation hat, legen wir in der Kooperation grundsätzlich Wert auf die Initiative der Akteure (Initiativrecht)“ (BMZ, 2014, S. 5).

¹⁰³ „Zwischen Staat und Zivilgesellschaft besteht dabei ein vertrauensvolles Verhältnis, das insbesondere durch zwei eng verbundene Merkmale gekennzeichnet ist: [e]in hohes Maß an Autonomie sowie das Subsidiaritätsprinzip, d. h. das Prinzip, zivilgesellschaftlichen Lösungen – wo immer dies sinnvoll und möglich ist – Vorrang vor unmittelbarer Auftragsübernahme durch den Staat zu geben“ (BMZ, 2014, S. 5).

wicklungspolitik 2030“ nimmt explizit Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip: „Wir werden das Subsidiaritätsprinzip in unserer Entwicklungspolitik durchgängig weiter stärken und die Rolle und Teilhabe der nichtstaatlichen Akteure weiter ausbauen“ (BMZ, 2018b, S. 6).

5.2.2 Perspektive der Stakeholder

Die Zivilgesellschaft sieht keine gravierenden Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips beziehungsweise keine nennenswerte Missachtung des Initiativrechts (I 52, 57–58, 60–61, 64, 73). Zum Ausdruck gebracht werden allerdings Irritationen bezüglich der Rolle der Koordinator*innen, die die SKEW als Personalinstrument „Koordination kommunaler Entwicklungspolitik“ anbietet. Diese machen sich daran fest, dass einzelne Koordinator*innen gegenüber zivilgesellschaftlichen Organisationen in „ihrer“ Kommune mit einem als übergriffig empfundenen Vernetzungsanspruch aufzutreten seien.

Die organisierte Zivilgesellschaft formulierte daraufhin eine Problemanzeige, die sowohl von Engagement Global wie vom BMZ konstruktiv aufgegriffen wurde (Dok. 56). Sie weisen darauf hin, dass die Steuerungsmöglichkeiten von Engagement Global, das heißt der SKEW, in Bezug auf die Arbeit der Koordinator*innen eingeschränkt seien, da sie fachlich und disziplinarisch direkt der jeweiligen Kommune unterstünden. Einflussmöglichkeiten gebe es über die Aufgabenbeschreibung der Koordinator*innen. Zudem könnten die Kommunen hinsichtlich der Art und Weise sensibilisiert werden, wie die Koordinator*innen ihre Funktion ausfüllen würden. Insofern habe dieser Klärungsprozess dazu beigetragen, dass dieses Instrument so eingesetzt werden könne, dass es mit dem Subsidiaritätsprinzip kompatibel sei.

Ein weiterer kritischer Punkt bezieht sich auf die Seminarangebote von Engagement Global. Hier sieht die organisierte Zivilgesellschaft die Tendenz, über die sich auf Prozesse und Verfahren der Antragstellung beziehenden Fortbildungen hinaus Angebote zu inhaltlichen und methodischen Aspekten zu machen, die bestehende Leistungen im zivilgesellschaftlichen Kontext teilweise doppeln würden. Dies betreffe zum Beispiel die Themenbereiche „Moderation“ und „Öffentlichkeitsarbeit“. Dabei wird eingeräumt, dass Seminarangebote zur Wirkungsorientierung durchaus komplementär angeboten werden könnten, da das Thema in den Antragsverfahren eine wesentliche Rolle spiele.

Aus zivilgesellschaftlicher Sicht war zudem von Bedeutung, dass das Kuratorium immer wieder die Aufmerksamkeit auf die Themen „Subsidiaritätsprinzip“ und „Initiativrecht“ gelenkt habe (I 58, 62). Dazu wird in der Zwischenbilanz, die das Kuratorium im Dezember 2017 vorlegte, auch ein Fazit formuliert: „Engagement Global hat den Grundsatz der Subsidiarität beachtet und Tendenzen zur Monopolisierung von Aufgaben im eigenen Haus widerstanden“ (Dok. 2). Aus Sicht des Evaluierungsteams ist das so zu interpretieren, dass es diese Tendenzen durchaus gegeben hat.

Das BMZ sieht hier keinen Handlungsbedarf, weil die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Initiativrechts in der Strategie von Engagement Global verankert sei und darüber Konsens zwischen der Zivilgesellschaft und dem BMZ bestehe (I 55, 65, 67, 70). Wenn es Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips gäbe, würden diese über das Kuratorium kommuniziert. Insofern habe das Kuratorium die Rolle eines „Seismografen“. In Bezug auf die Komplementarität, das heißt die sinnvolle Ergänzung zwischen von Engagement Global angebotenen und aus der Initiative der Zivilgesellschaft heraus entstandenen Unterstützungsmöglichkeiten, verweist das BMZ auf die bewährte Praxis, dass neue Instrumente nach einer gewissen Zeit evaluiert werden würden und bei entsprechend kritischen Ergebnissen nachgesteuert werden könne.

Die Länder und Kommunen sehen keine Anhaltspunkte dafür, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht gewahrt beziehungsweise das Initiativrecht nicht respektiert worden wäre (I 22, 71, 74–75, 78, 80). Die in den ersten Jahren nach der Gründung von Engagement Global vor allem bei der Zivilgesellschaft bestehenden diesbezüglichen Befürchtungen seien zwischenzeitlich weitgehend ausgeräumt worden. Die kritischen Einschätzungen zur Rolle der SKEW sind bereits in Abschnitt 5.1.1 dargestellt worden.

5.2.3 Bewertung

Die Ergebnisse zeigen, dass das Subsidiaritätsprinzip sowie das Initiativrecht weitgehend umgesetzt beziehungsweise respektiert worden sind. Verschiedene Ausnahmen demonstrieren jedoch auch, dass dieses positive Ergebnis der ständigen Absicherung bedarf. Zum Einsatz des Personalinstruments „Koordination kommunaler Entwicklungspolitik“, das als Beispiel einer diesbezüglichen Ausnahme thematisiert wurde, hat ein konstruktiver Klärungsprozess stattgefunden. Eine Konkurrenzsituation zwischen Engagement Global und zivilgesellschaftlichen Anbietern von programmübergreifenden Seminarangeboten, zum Beispiel zu den Themenbereichen „Moderation“ und „Öffentlichkeitsarbeit“, konnte nicht festgestellt werden, selbst wenn es vereinzelt entsprechende Seminarangebote von Engagement Global gegeben hat und gibt, die aber in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Trägern durchgeführt wurden beziehungsweise werden.

Die vorliegenden Ergebnisse sollten aber nicht so interpretiert werden, als sei die Respektierung des Subsidiaritätsprinzips sowie des Initiativrechts in jedem einzelnen Fall garantiert. Stattdessen verbinden sich damit kontinuierliche Abwägungsprozesse, die insbesondere die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Akteure (Kommunen, Zivilgesellschaft) bei der Ausgestaltung von Programmen und Dienstleistungen betreffen. Dies verweist darauf, dass dieser Aspekt auch künftig bei der Neuauflage wie der Weiterentwicklung von Programmen geprüft werden muss als Voraussetzung dafür, die Komplementarität zwischen dem Handeln von Engagement Global und dem Handeln der von ihr angesprochenen Stakeholder zu gewährleisten.

5.3 Arbeitsteilung und strategische Kooperation mit anderen Akteuren

5.3.1 Kooperation mit der GIZ

Grundlagen der Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit mit der GIZ wurde bereits kurz nach der Gründung von Engagement Global durch einen Kooperationsvertrag formalisiert (Dok. 57). Auf dessen Basis wurde ein Kooperationsausschuss eingerichtet, der regelmäßig zusammengetreten ist, um die Qualität der Zusammenarbeit zu überprüfen und aus der Kooperation sich ergebende Fragen zu klären¹⁰⁴. Dabei dienten die Treffen gleichfalls immer der gegenseitigen Information zu aktuellen Entwicklungen.

Im Zuge der Kristallisation der Zusammenarbeit in konkreten Kooperationsvorhaben nahmen vorhabenspezifische Diskussionspunkte zunehmend mehr Raum in den Treffen des Kooperationsausschusses ein. Kooperationsvorhaben entstanden vor allem im Bereich der kommunalen EZ, wie bei der Städteplattform „Connective Cities“, der kommunalen Wissensplattform Maghreb-Deutschland oder dem Einsatz von Personalinstrumenten (Integrierte Fachkräfte, Entwicklungshelfer*innen) im Rahmen von kommunalen Partnerschaften. Die Zusammenarbeit mit der GIZ spielt aber auch eine wichtige Rolle bei DAJ sowie ZFD.

In den ersten Jahren nach der Gründung von Engagement Global war der Kooperationsausschuss ebenso das zentrale Forum, um Kooperationsinstrumente zu entwickeln. Besondere Bedeutung hat hier der sogenannte Geschäftsbesorgungsvertrag, der die Voraussetzungen dafür geschaffen hat, dass GIZ-Büros in Ländern des globalen Südens im Auftrag von Engagement Global bestimmte Aufgaben in der Programmdurchführung sicherstellen. Ein weiteres Kooperationsinstrument, das hier Erwähnung finden soll, ist der „Mechanismus zur Klärung von Unstimmigkeiten im Rahmen des gemeinsamen Projektvorhabens Community of Practice for Sustainable Urban Development (Städte-Plattform)“ (Dok. 58). Die damit gewonnenen Erfahrungen konnten auch für andere Kooperationsvorhaben genutzt werden.

¹⁰⁴ Bis 2015 traf sich der Kooperationsausschuss dreimal pro Jahr. Dann befanden die Beteiligten von GIZ und Engagement Global, dass ein halbjährlicher Turnus ausreichend sei.

Darstellung der Ergebnisse

Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse fußen zum einen auf Interviews mit Führungskräften bei Engagement Global und in der GIZ und zum anderen auf der Dokumentenanalyse, die vor allem die Protokolle des Kooperationsausschusses zum Gegenstand hat. Die Erhebungen fokussierten auf die zwischen Engagement Global und GIZ praktizierte Zusammenarbeit. Die Komplementarität zwischen den Aufgabenbereichen der beiden Organisationen auf einer übergeordneten Ebene wurde teilweise von den Interviewten angesprochen. Die entsprechenden Ausführungen finden sich in Abschnitt 1.3.2.

Die Arbeit des Kooperationsausschusses wird sowohl von Engagement Global wie von der GIZ insgesamt positiv bewertet (I 51, 84, 139). Dabei gibt es innerhalb von Engagement Global sogar die Einschätzung, dass die Zusammenarbeit innerhalb der Kooperationsvorhaben inzwischen so gut eingespielt sei, dass es regelmäßiger Treffen des Kooperationsausschusses eigentlich nicht mehr bedürfe, weil eventuell auftretende Probleme dezentral gelöst werden könnten. In diese Bewertung geht mit ein, dass es auch Reibungsverluste gegeben habe. Ursächlich dafür sei gewesen, dass GIZ und Engagement Global nach unterschiedlichen Verfahren arbeiten würden, das heißt zum einen im Auftragsverfahren und zum anderen im Zuwendungsverfahren. Dies habe Implikationen sowohl für den Zyklus der Mittelbewirtschaftung wie auch für die Möglichkeiten der Personalrekrutierung, bei der die GIZ über eine vergleichsweise größere Flexibilität und Gestaltungsfreiheit verfüge.

Die Analyse der Protokolle des Kooperationsausschusses belegt die vorstehend erwähnten Reibungsverluste (Dok. 59–61, 63–72). Sie zeigt aber auch, dass bei auftretenden Kooperationsproblemen immer wieder vorhabenspezifische Lösungen gefunden wurden. Gleichfalls wird deutlich, dass es durchaus mit erheblichen Anstrengungen verbunden war, das Kooperationsinstrument „Geschäftsbesorgungsvertrag“ auszuarbeiten. Inzwischen kann seine Anwendung jedoch als bewährte Praxis bezeichnet werden.

Neben dem Kooperationsausschuss gibt es einen regelmäßigen Austausch auf der Leitungsebene zwischen Engagement Global und GIZ (I 104), wobei an dieser Stelle dazu keine bewertenden Aussagen getroffen werden können. Es gibt keine Hinweise darauf, dass Klärungsprozesse im Kooperationsausschuss nicht zum Erfolg führten, sodass sich die Leitungen von Engagement Global und GIZ damit hätten beschäftigen müssen.

Bewertung

Auf der Basis der gewonnenen Ergebnisse kann festgestellt werden, dass die Kooperation zwischen Engagement Global und GIZ gut eingespielt ist. Dabei konnten die im Zuge der Zusammenarbeit seit der Gründung von Engagement Global gemachten Erfahrungen in Wert gesetzt werden. Bei Klärungsbedarf werden Lösungen weitgehend auf der Ebene der Kooperationsvorhaben im Bereich der kommunalen EZ gefunden. Die Rolle des Kooperationsausschusses hat dadurch an Bedeutung verloren.

Angesichts des ungleichen Status von Engagement Global und GIZ, bedingt durch die Unterschiede zwischen Zuwendungs- und Auftragsverfahren, werden sich Reibungsverluste weiterhin nicht vermeiden lassen. Die Voraussetzungen sind jedoch gegeben, um sie konstruktiv und lösungsorientiert zu adressieren.

5.3.2 Kooperation mit anderen ausgewählten Akteuren

Engagement Global hat programm- und fachbereichsbezogen eine Fülle von unterschiedlichen Kooperationspartnern, die hier nicht im Einzelnen dargestellt werden können. Auf der organisationsübergreifenden Ebene gibt es die an anderer Stelle thematisierte Zusammenarbeit mit den auch im Kuratorium vertretenen zentralen Stakeholdern (Zivilgesellschaft, Länder, Kommunen, Wirtschaft; s. dazu Abschnitt 3.4). Der jüngst veröffentlichte Nachhaltigkeitsbericht von Engagement Global (Engagement Global, 2019d) nennt in diesem Zusammenhang zudem das Deutsche Global Compact Netzwerk, das BBE mit diversen Arbeitsgruppen, die Städteplattform, den Runden Tisch UN-Dekade BNE, das Sustainable Development Solutions Network und das Netzwerk „Unternehmen integrieren Flüchtlinge“. Zu berücksichtigen dabei ist, dass dem Bericht ein breiterer Kooperationsbegriff zugrunde gelegt wird, der auch das Wahrnehmen von Mitgliedschaften (zum Beispiel im Bundesverband Deutscher Stiftungen sowie im Trägerkreis „Austausch macht Schule“) sowie die Mitarbeit in Gremien, externen Arbeitsgruppen und Netzwerken beinhaltet.

Es gibt aber keine Kooperationsbeziehung, die so viel Gewicht für die Arbeit von Engagement Global hat, dass es im Rahmen dieser Evaluierung sinnvoll gewesen wäre, eine vertiefte Analyse vorzunehmen. Insofern soll die Darstellung auf diese beispielhafte Beleuchtung des Spektrums von Kooperationspartnern von Engagement Global begrenzt werden. Für die Zukunft wird sich die Frage stellen, wie Engagement Global sein Handlungsfeld sinnvoll vom Mandat der in Gründung befindlichen Deutschen Stiftung für Engagement und Ehrenamt abgrenzen wird. Abschließend lässt sich feststellen, dass sich Engagement Global in dem komplexen Handlungsfeld, in dem sie sich bewegt, insgesamt gut vernetzt und verankert hat.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

6.1 Schlussfolgerungen

6.1.1 Institutionelle Aufstellung und Leistungsfähigkeit

Gesamtbewertung

Die Zeit seit der Konstituierung von Engagement Global im Jahr 2012 lässt sich als Gründungs- und Aufwuchsphase charakterisieren. Engagement Global stand dabei vor der Herausforderung, sehr verschiedenartige Programme mit unterschiedlichen Identitäten und Historien in einer Gesamtorganisation integrieren und zugleich einen erheblichen Zuwachs an Mitteln und damit auch an Personal bewältigen zu müssen. Die mit dieser doppelten Aufgabe der Integration und des Wachstums verknüpften Anforderungen sind als sehr hoch und administrativ wie inhaltlich anspruchsvoll anzusehen.

Obwohl zugleich andere – später detaillierter zu betrachtende – Aufgabenfelder wie die Realisierung von Synergien dadurch weniger stark vorangetrieben werden konnten, ist in der Gesamtbetrachtung festzustellen, dass Engagement Global die für sie formulierten Ansprüche erfüllt und die Herausforderungen gemeistert hat. Dazu hat in wichtigen Punkten auch die Steuerung durch das BMZ beigetragen. Ein Beispiel hierfür ist die Einrichtung von Dauerprojektstellen, durch die eine Entspannung hinsichtlich der Personalsituation, das heißt der Befristungssituation im Sinne des Verhältnisses zwischen befristeten und unbefristeten Arbeitsverhältnissen, erreicht werden konnte. Allerdings war dieser Prozess, also die Bewältigung eines erheblichen Aufwuchses an Mitteln und damit auch an Personal, mit „Wachstumsschmerzen“ verbunden, deren Auswirkungen noch spürbar sind. Beispiele hierfür sind die mit der Stellenbereinigung verbundenen Probleme oder die bestehende Lücke zwischen bewilligten und tatsächlich besetzten Stellen.

Auf der strategischen Ebene war die Gründungs- und Aufwuchsphase von einem Nebeneinander verschiedener strategischer Vorgaben gekennzeichnet. Mehrere Strategiepapiere, Zielvorgaben und SRAs waren als strategische Vorgaben relevant, jedoch nicht immer miteinander kohärent. Insgesamt traten sie außerdem in ihrer Steuerungswirkung gegenüber der programmbezogenen Steuerung (beispielsweise über Zuwendungsbescheide) in den Hintergrund. Eine kohärente Gesamtstrategie für Engagement Global, die für ihre zentralen inhaltlichen Bereiche wie auch für die Einzelprogramme Steuerungswirkung entfaltet, liegt damit noch nicht vor. Diese wäre jedoch wesentlich sowohl für die strategische Steuerung als auch für die mittelfristige Stärkung einer gemeinsamen organisationalen Identität.

Die Gelegenheit für eine strategische Neuorientierung ist dabei in den kommenden 2 Jahren absehbar günstig. Nach der Gründungs- und Aufwuchsphase kann Engagement Global auf Basis der geleisteten Aufbauarbeit in eine Phase der institutionellen Konsolidierung und stärkeren Nutzung der gewonnenen Expertise im Sinne einer effektiven Zielerreichung übergehen. Dies wird auch davon abhängen, inwieweit ab 2021 mit einem weiteren Mittelaufwuchs oder gegebenenfalls mit einem Rückgang der zugewendeten Mittel gerechnet werden kann beziehungsweise muss. Angesichts der veränderten Rahmenbedingungen durch die Corona-Pandemie sind entsprechende Prognosen mit großer Unsicherheit behaftet – im Moment legt die mittelfristige Finanzplanung des Bundes eher einen moderaten Rückgang des BMZ-Haushalts in den kommenden Jahren nahe.

Eine kohärente, auch für die Einzelprogramme übergreifende Steuerungswirkung entfaltende Gesamtstrategie für Engagement Global böte den Ausgangspunkt, um in einer nun anstehenden Konsolidierungsphase

- a. das vorhandene Erfahrungswissen in der Organisation für mehr Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit in der Umsetzung der Aktivitäten zu nutzen,
- b. Strukturen, Prozesse und Verfahren besser auf die anstehenden Aufgaben auszurichten,
- c. das Portfolio zu konsolidieren,
- d. Synergien zwischen Programmen sowie zwischen den inhaltlichen Bereichen zu schaffen und damit
- e. die gesamtorganisationale Identität von Engagement Global zu stärken.

Diese Investition in eine institutionelle Konsolidierung wird sich angesichts der weiter bestehenden und neu hinzukommenden entwicklungspolitischen Herausforderungen und Entwicklungen mittelfristig auszahlen.

Funktionalität von Strukturen und Prozessen

Hinsichtlich der Veränderung ihrer Aufbauorganisation hat Engagement Global insgesamt angemessen auf die Herausforderungen reagiert, die sich aus dem erheblichen Zuwachs an Zuwendungen und Personal ergeben haben. Festmachen lässt sich die Angemessenheit daran, dass zum einen auf der Basis eines extern begleiteten Umstrukturierungsprozesses wesentliche Veränderungen der Aufbauorganisation zum 1. Januar 2017 umgesetzt wurden und zum anderen deren Anpassung in der Folge als kontinuierlicher Veränderungsprozess verstanden und angegangen wurde. Die Evaluierungsergebnisse legen keine grundlegende Veränderung der Aufbauorganisation nahe, sondern richten den Fokus eher auf die Konsolidierung innerhalb der einzelnen Fachbereiche und die Stärkung ihrer Zusammenarbeit.

Die veränderte Aufbauorganisation stellt jedoch nur einen Ausschnitt der Strukturen und Prozesse dar, die die institutionelle Leistungsfähigkeit von Engagement Global als Gesamtorganisation ausmachen. Betrachtet man die Strukturen und Prozesse, die die Erbringung der Dienstleistungen und die Durchführung der Programme von Engagement Global unterstützen sollen, so führen die Erhebungen zur Schlussfolgerung, dass sie die für sie formulierten Anforderungen in unterschiedlichem und teilweise in eingeschränktem Maße erfüllen. Dies wird im Folgenden näher erläutert.

Dies impliziert, dass die Strukturen und Prozesse im Sinne der Evaluierungskriterien des OECD-DAC in ihrer Leistungsfähigkeit nur als teilweise effektiv und effizient bezeichnet werden können. Die Evaluierungsergebnisse belegen Einschränkungen in Bereichen wie der IT-Unterstützung, der Nutzung von Synergiepotenzialen, der Einrichtung des M&E-Systems sowie dem Zusammenspiel von Querschnittseinheiten und Fachabteilungen:

- Die Einführung von PAM im Spannungsfeld von institutioneller und programmbezogener Steuerung hat sich so gestaltet, dass die beabsichtigten übergeordneten Ziele nicht und die programmbezogenen Ziele nur mit Einschränkungen erreicht wurden. Insofern wird es nun von einer neuen, den Herausforderungen zunehmender Digitalisierungsnotwendigkeiten angemessenen Softwarearchitektur abhängen, inwieweit ein verbindliches, nutzerfreundliches Prozess- und Antragsmanagement für Förder- und Weiterleitungsprogramme sichergestellt werden kann. Voraussetzung für eine gelingende Einführung ist, dass die Perspektive der Gesamtorganisation gegenüber jener der Einzelprogramme im Einführungsprozess priorisiert wird und das BMZ diese Gewichtung unterstützt, also einzelne Fachreferate gegebenenfalls auf aus ihrer Sicht erforderliche Funktionalitäten für ein Einzelprogramm verzichten. Dies schließt spezifische Anforderungen an das System vonseiten einzelner Programme nicht aus – solche Anforderungen stehen jedoch aufgrund der hohen finanziellen Kosten und administrativen Herausforderungen eines komplexen Systems unter hohem Rechtfertigungsdruck.
- Synergieeffekte spielen in der tatsächlichen Arbeit von Engagement Global eine geringere Rolle, als es die strategischen Vorgaben von 2012 erwarten lassen. In diesem Zusammenhang wird die übergreifende Problematik mangelnder Anreize für programm- beziehungsweise bereichsübergreifende Zusammenarbeit und damit mögliche inhaltlich-konzeptionelle Synergieeffekte besonders deutlich. Dies gilt, allerdings in geringerem Maße, auch für technisch-organisatorische Synergieeffekte.
- Bei den Mitarbeitenden von Engagement Global ist die Ownership für das neue M&E-System bisher noch wenig ausgeprägt. Dies wirkt als hemmender Faktor bei der Bewältigung zentraler Herausforderungen, die teilweise schon im M&E-Rahmenkonzept benannt wurden: unzureichende Qualität der erhobenen Daten, zu wenig präzise Zuordnung der Daten zu den Indikatoren auf Ebene der SRAs. Zudem ist die Steuerung auf gesamtorganisationaler Ebene noch zu wenig evidenzbasiert. BMZ und Engagement Global haben sich zwischenzeitlich darauf verständigt, die gesamtorganisationale Monitoringfunktion zurückzustellen. Es ist nachvollziehbar, dass die Funktionstüchtigkeit des programmbezogenen Monitorings im Moment Priorität genießen soll. Es stellt sich aber weiterhin die Frage, wie auf der Basis von aggregierten Monitoringdaten das Erreichen der SRAs plausibel qualitativ beurteilt werden kann, denn eine solche Bewertung ist Voraussetzung für eine lernorientierte gesamtorganisationale Steuerung.
- Im Zusammenspiel von Fachabteilungen und Querschnittseinheiten sind deutliche Reibungsverluste festzustellen. Sie sind so erheblich, dass die effektive Durchführung der fachlichen Arbeit immer wieder beeinträchtigt wird, und gehen über das Maß hinaus, das in einem solchen Spannungsfeld zu erwarten wäre.

Um diese Befunde einzuordnen, muss das schon angedeutete Spannungsfeld zwischen programmbezogener und gesamtorganisationaler Steuerung aufgeblendet werden. Von einem Spannungsfeld wird hier deshalb gesprochen, weil eine Dominanz der programmbezogenen Steuerung auf Kosten der gesamtorganisationalen Stärkung ginge, während eine Dominanz der übergreifenden Steuerung die Besonderheiten der Programme und Dienstleistungen aus dem Blick verlöre. Es geht somit nicht um ein Entweder-oder, sondern um ein Justieren des Spannungsfelds und die angemessene Balance zwischen Vereinheitlichung/Harmonisierung auf der einen und Anerkennung von Diversität in den Programmzielen und Durchführungsspezifitäten auf der anderen Seite.

Die vorstehend dargestellten Befunde führen zur Schlussfolgerung, dass die programmbezogene Steuerung insgesamt zu stark gewichtet ist. Dies zeigt sich etwa darin, dass die ursprünglich intendierte Softwareunterstützung durch ein verbindliches Prozess- und Antragsmanagement für Förder- und Weiterleitungsprogramme nicht zum Erfolg geführt hat. Dies hat ebenfalls zur Folge, dass Anreize für die Realisierung von Synergieeffekten, seien es technisch-organisatorische oder inhaltlich-konzeptionelle, zu wenig ausgeprägt sind, um sie in der Breite zu realisieren. Und auch für den Aufbau des M&E-Systems für Engagement Global lässt sich feststellen, dass die gesamtorganisationale Steuerung zu schwach ausgeprägt ist. Dies hat dazu beigetragen, dass die Ownership für das M&E-System und damit die Qualität der erhobenen Daten und die Aussagekraft der Steuerungsinformationen bisher noch wenig entwickelt sind.

Zusammenspiel von Engagement Global und BMZ

Diese ungünstige Gewichtung wiederum verweist auf das Zusammenspiel von Engagement Global und BMZ. Wenn innerhalb von Engagement Global die programmbezogene Steuerung dominiert, dann ist das nicht ohne Berücksichtigung der Steuerungsimpulse aus dem BMZ zu verstehen. Durch verbesserungsfähige interne Koordination im BMZ werden programmbezogene Steuerungsimpulse der Fachreferate begünstigt. Gleichzeitig ist die Steuerungstiefe als zwar uneinheitlich, aber insgesamt mit einer deutlichen Tendenz zur Detailsteuerung zu charakterisieren (s. dazu Abschnitt 6.1.2). Die Übergewichtung der programmbezogenen Steuerung wird so nachvollziehbar. Damit wird auch deutlich, vor welchem grundsätzlichen Dilemma Engagement Global steht: Sie muss vor allem Vorgaben des BMZ umsetzen, was die Möglichkeiten einschränkt, eigene strategische Akzente zu setzen und damit kompatible Organisationsstrukturen zu schaffen.

Damit wird das bewährte Prinzip „Struktur folgt Strategie“, demgemäß eine Organisation so auszugestalten ist, dass die Mitarbeitenden ihr Verhalten bestmöglich auf die strategischen Anforderungen hin ausrichten können, bei Engagement Global umgekehrt. Für sie gilt eher, dass sich die Struktur an den programmbezogenen externen Zuwendungen orientiert. Engagement Global muss sich in ihren Organisationsstrukturen so aufstellen, dass die zugewiesenen Mittel auf der Basis von politischen Richtungsentscheidungen des BMZ sachgerecht umgesetzt werden können. Aufgrund der programmbezogenen Steuerung wird dadurch die Konsolidierung einer schlagkräftigen Gesamtorganisation erschwert.

Diese Schwierigkeit einer kohärenten gesamtorganisationalen Steuerung wird dadurch vergrößert, dass für Engagement Global teilweise nicht vorhersehbar ist, welche politischen Akzente das BMZ setzen wird und welche damit korrespondierenden Mittel im Bundeshaushalt bereitgestellt werden – mit entsprechenden Konsequenzen für ihr Aufgaben- und Leistungsspektrum. Damit sind Strukturen und Prozesse innerhalb von Engagement Global mit dem Vorbehalt belastet, dass sie angesichts der eingeschränkten Vorhersehbarkeit der zu erwartenden Zuwendungen in die eine oder andere Richtung geändert werden müssen.

Die Herausforderungen durch sich ändernde politische Richtungsentscheidungen werden grundsätzlich bestehen bleiben und sind angesichts des Primats der Politik auch legitim. Das BMZ könnte jedoch Engagement Global einen größeren Handlungsspielraum einräumen und damit ihre Möglichkeiten verbessern, im Spannungsfeld zwischen programmbezogener und gesamtorganisationaler Steuerung sowie zwischen kurzfristiger und mittelfristiger Zielerreichung die Justierung sinnvoller zu gestalten. Zudem würde so ein starker Anreiz geschaffen werden, die Potenziale in Bezug auf Synergieeffekte zu nutzen und diesbezügliche Lernerfahrungen in Wert zu setzen, während die Mitarbeitenden effektiver motiviert werden könnten, ihren Beitrag zur übergreifenden Zielerreichung zu leisten, was der Stärkung einer gesamtorganisationalen Identität zuträglich wäre. Schließlich könnte dadurch gleichermaßen die Einführung einer neuen Software für das

Prozess- und Antragsmanagement gefördert werden, und es wäre möglich, Klärungsprozesse zur Reduzierung von Reibungsverlusten zwischen den Fachabteilungen und den Querschnittseinheiten von Engagement Global zu unterstützen.

Rolle und Funktion der Außenstellen

Im Zusammenhang mit der institutionellen Aufstellung und Leistungsfähigkeit von Engagement Global wurde auch die Rolle und Funktion der Außenstellen untersucht. Die Außenstellen haben sich als zielgruppennahe, niederschwellige, regionale und lokale Ansprechpartnerinnen mit flexiblen, antragsunabhängigen Möglichkeiten der finanziellen Förderung etabliert. Sie werden von den regionalen und lokalen Stakeholdern weitgehend, wenn auch nicht völlig uneingeschränkt, akzeptiert und zunehmend geschätzt.

Gleichzeitig besteht diesbezüglich weiterhin Klärungsbedarf. Dies hängt mit dem Spannungsfeld zwischen der Bedarfsorientierung gegenüber den lokalen und regionalen Stakeholdern sowie der Servicefunktion für das BMZ und die Zentrale von Engagement Global zusammen. Die Notwendigkeit zur Rollenklärung lässt sich aber auch daran festmachen, dass den Außenstellen die erwartete Kooperation mit den lokalen und regionalen Stakeholdern auf Augenhöhe nicht immer gelingt, was negative Auswirkungen auf die Ownership der Kooperationspartner für gemeinsame Projekte zur Folge hat.

Dennoch hat es in den letzten Jahren im Vergleich zur Gründungsphase von Engagement Global immer weniger Anhaltspunkte dafür gegeben, dass durch die Arbeit der Außenstellen das Subsidiaritätsprinzip nicht angemessen respektiert oder das Initiativrecht eingeschränkt wird. Insofern kann hier – trotz teils begründeter Zweifel im Einzelfall – von einer Konstellation gesprochen werden, in der die Außenstellen im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und unter Wahrung des Initiativrechts agieren.

Die Kompetenz und das Engagement der Mitarbeitenden der Außenstellen werden überwiegend anerkannt und wertgeschätzt. Weniger positiv wird jedoch die strukturelle Funktionalität der Außenstellen im Organisationssystem von Engagement Global bewertet. Dies hängt mit der teils mangelhaften Unterstützung der Arbeit der Außenstellen durch die Engagement-Global-Zentrale zusammen. Es gibt hier ein Spannungsfeld zwischen situationsgerechtem, die Bedarfe der Stakeholder berücksichtigendem Vorgehen der Außenstellen und Ansprüchen beziehungsweise Vorgaben der Engagement-Global-Zentrale. Diese sind nicht unabhängig zu sehen von BMZ-Vorgaben. Gleichzeitig sind nicht allen Mitarbeitenden der Mehrwert und die Potenziale der Außenstellen bekannt. Dies führt dazu, dass dezentrale Aktivitäten mitunter ohne hinreichende Information der Außenstellen durchgeführt werden.

Die Ressourcenausstattung der Außenstellen ist insgesamt nicht hinreichend; das gilt vor allem für Außenstellen, die ein vergleichsweise großes Einzugsgebiet über mehrere Bundesländer hinweg haben. Berücksichtigt wird bisher zudem in zu geringem Maße ihr jeweiliger Unterstützungsbedarf, der sich am entwicklungspolitischen Engagementpotenzial festmacht. Bei einem hohen Engagementpotenzial, das heißt bei einem dichten und handlungsfähigen Netz von entwicklungspolitischen Akteuren auf lokaler beziehungsweise regionaler Ebene, hat die Unterstützung durch die Außenstellen einen eher geringen Stellenwert und kann gegebenenfalls reduziert werden, während sie bei einem eher niedrigen Engagementpotenzial mehr Gewicht bekommt. In vielen mittel- und ostdeutschen Bundesländern sowie in Regionen Niedersachsens und Schleswig-Holsteins besteht aufgrund des niedrigen vorhandenen Engagements ein besonderer Bedarf für die Unterstützung durch die Außenstellen. Die insgesamt nicht hinreichende Ressourcenausstattung führt schließlich dazu, dass die Außenstellen ihre Ansprechfunktion gerade für diejenigen entwicklungspolitischen Akteure, die eine dezentrale gegenüber der zentralen Ansprechfunktion (das heißt der MMZ) bevorzugen, nur unzureichend wahrnehmen können.

6.1.2 Steuerung durch das BMZ

Für die Steuerung der Arbeit von Engagement Global sind im BMZ vor allem 4 Referate verantwortlich: Referat Z32 für Engagement Global als Institution sowie verschiedene fachliche Bereiche (Stiftungskooperation, Multi-Akteurs-Partnerschaften und TKZ), Referat Z30 für das Programm Private Träger, Referat Z33 für alle

Handlungsfelder und Projekte im Fachbereich 3 von Engagement Global (Servicestelle Kommunen in der Einen Welt) und Referat Z34 für alle Programme im Bildungsbereich (Fachbereich 2 von Engagement Global). Weitere Referate sind für kleinere Arbeitsfelder zuständig.

Das BMZ steuert durch das je zuständige Fachreferat die jeweiligen Abteilungen beziehungsweise Fachbereiche von Engagement Global direkt und intensiv. Dies geschieht auf der Basis von Zuwendungsbescheiden und Einzelweisungen. In der weit überwiegenden Zahl der Fälle sind weder das Institutionenreferat im BMZ noch die Geschäftsführung bei Engagement Global in diese Steuerung so involviert, dass sie die gesamtorganisationale Perspektive effektiv einbringen können. Eine durchgängige Einbindung würde die notwendigen Abstimmungsprozesse in nicht vertretbarer Weise erschweren. Gleichzeitig ergibt sich dadurch ein verstärktes Risiko, dass von den Fachreferaten Steuerungsimpulse ausgehen, die nicht hinreichend abgestimmt sind.

Die Erhebungen haben ergeben, dass es zwischen Engagement Global und BMZ immer wieder Reibungsverluste gibt, weil gegenstands- beziehungsweise themenbezogen eine BMZ-interne Abstimmung nicht stattgefunden hat oder unzureichend war. Zwar existieren Abstimmungsprozesse – unter anderem wurde 2019 eine Arbeitsgruppe auf Ebene der Unterabteilungsleitung wieder eingeführt –, diese können ein koordiniertes Vorgehen bisher aber im Sinne der OECD-DAC-Evaluierungskriterien „Effektivität“ und „Effizienz“ nur eingeschränkt sicherstellen. Das regelmäßige Austauschformat zwischen Institutionenreferat und der Geschäftsführung von Engagement Global, an dem punktuell, das heißt themenbezogen, auch andere Referate beteiligt sind, bot teilweise Gelegenheit, kritische Punkte anzusprechen, was eine nachträgliche BMZ-interne Klärung begünstigte.

Entscheidend ist aber, dass sich mit dem Mandat des Institutionenreferats ein strukturelles Problem verbindet: Die programmbezogene Ebene der Steuerung ist gegenüber der institutionellen Steuerung dominant. Das Institutionenreferat verfügt somit nur über deutlich eingeschränkte Möglichkeiten, eine wirkungsvolle BMZ-interne Abstimmung sicherzustellen. Dies führt zu einer hinsichtlich Effektivität und Effizienz nicht hinreichenden Abstimmung zwischen den Referaten und Schwierigkeiten bei der Etablierung und Verbesserung gesamtorganisationaler Strukturen und Prozesse, zum Beispiel bei der Einführung eines softwaregestützten Prozess- und Antragsmanagements oder der Erarbeitung und Umsetzung des M&E-Rahmenkonzepts.

Um Engagement Global eine reibungslosere Durchführung ihrer Aufgaben zu ermöglichen, müssten die verschiedenen im BMZ zuständigen Referate sich soweit koordinieren, dass bei ihren Steuerungsimpulsen ein angemessenes, deutlich höheres Maß an Kohärenz und Konsistenz gegeben wäre. Eine entsprechende Arbeitsgruppe, in der sich die beteiligten Referate regelmäßig zu Informationsaustausch und Abstimmung zusammenfinden, ist Anfang 2019 wiederbelebt worden (nachdem sie mit der Gründung von Engagement Global eingerichtet worden war, nach einigen Jahren aber an Bedeutung verloren hatte). Idealerweise hätte dies schon 2017 nach einer internen Dialogveranstaltung geschehen sollen, auf der diese Reibungsverluste klar angesprochen worden waren. Bei dieser Gelegenheit wurde auch das Steuerungsverhalten der BMZ-Referate gegenüber Engagement Global thematisiert.

Was das Steuerungsverhalten und insbesondere die Steuerungstiefe angeht, gibt es je nach Referat und teilweise auch personenbezogen erhebliche Variationen. Diese uneinheitliche Vorgehensweise verweist auf Handlungs- und Entscheidungsspielräume, die trotz der Vorgaben durch BHO, Zuwendungsrecht und Beteiligungsführung je nach den in den Referaten agierenden Personen unterschiedlich ausgestaltet werden können.

Insgesamt dominiert aber die Detailsteuerung. Dies lässt sich beispielsweise daran erkennen, dass über den Zuwendungsbescheid hinaus programmbezogen kleinteilige Steuerungsimpulse gegeben werden, die bei den programmumsetzenden Teams immer wieder Zweifel und Unsicherheit dahingehend wecken beziehungsweise verstärken, was innerhalb ihres Entscheidungsspielraums möglich ist und was mit dem BMZ abgestimmt werden muss. Die Tendenz zur Detailsteuerung durch das BMZ war häufiger Gegenstand des Austauschs in internen Gremien von Engagement Global und den Jours fixes mit dem BMZ – ohne dass allerdings in Bezug auf das uneinheitliche Steuerungsverhalten tatsächliche Verbesserungen erreicht werden konnten.

Die Herausforderung für das BMZ besteht darin, im Sinne von Konsistenz und Verlässlichkeit ebenso wie im Sinne verbesserter Effektivität und Effizienz den individuellen Interpretations- und Gestaltungsspielraum der

in den Referaten agierenden Personen zu harmonisieren und klarer einzugrenzen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bezüglich der Steuerungstiefe ein Spannungsfeld zwischen dem eigenverantwortlichen Handeln von Engagement Global und der politischen Verantwortung des BMZ besteht. In der Vergangenheit gab es Beispiele, in denen ein engagiertes Eingreifen des BMZ notwendig und sinnvoll war.

Aus Sicht der Evaluierung sollte die Steuerungstiefe insgesamt reduziert werden. Selbst in den Fällen, in denen eine direktivere Steuerung als notwendig erachtet wird, sollte dies das mittelfristige Ziel sein. Dadurch eröffneten sich insgesamt zusätzliche Handlungsspielräume für Engagement Global, während das BMZ entlastet werden würde und stärker auf übergreifende politisch-strategische Steuerungsaufgaben fokussieren könnte.

Ein besonderer Aspekt der Steuerung von Engagement Global betrifft die Ziele, die der Geschäftsführung von der Leitung des BMZ verbindlich vorgegeben werden. Diese sogenannten Zielvorgaben enthalten relativ allgemein formulierte Ziele, die anhand von Indikatoren spezifiziert werden, wobei diese meistens faktisch Maßnahmen beschreiben, deren Umsetzung mit einem Indikator belegt wird. Zudem fehlt den Indikatoren in der Regel mangels Baseline der Bezug zur Ausgangssituation. Problematisch aber ist vor allem, dass zwischen der Steuerung der Arbeit von Engagement Global durch Zuwendungsbescheide und Anweisungen und den Zielvorgaben kein konsistenter Zusammenhang besteht. Zwischenzeitlich wurden daher im BMZ Überlegungen angestellt, die Zielvorgaben stärker auf die SRAs zu beziehen.

Das Kuratorium von Engagement Global hat ein rein beratendes Mandat. Durch seine beratende Funktion kann es aber potenziell Einfluss auf die Art und Weise nehmen, wie das BMZ die Arbeit von Engagement Global steuert. Die sich dadurch ergebenden Möglichkeiten hat das Kuratorium bislang nur partiell in Wert setzen können. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass das BMZ ebenso wie die Geschäftsführung von Engagement Global insgesamt auf die Beratungsimpulse aus dem Kuratorium zu wenig reagiert haben. Zum anderen vermochten die Mitglieder es nur in eingeschränktem Maße, inhaltliche Initiativen zu ergreifen, um die Beratung durch das Kuratorium wirksam werden zu lassen. Die erwähnten Beispiele, wie die 2015 aus dem Kuratorium heraus initiierte Arbeitsgruppe zum Thema „Flucht und Migration“ oder der 2018 gesetzte Impuls, stärker an der Definition der Zielvorgaben für die Geschäftsführung beteiligt zu werden, zeigen, dass es diesbezüglich zumindest positive Ansatzpunkte gab und gibt.

Bei der Bewertung der Rolle des Kuratoriums ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass einige seiner Mitglieder andere Möglichkeiten haben, um ihre Anliegen gegenüber Entscheidungsträgern im BMZ vorbringen zu können. So ist zu erklären, dass einige Mitglieder die Beratungstätigkeit des Kuratoriums als nur sehr moderat wirksam beschreiben, verbunden mit dem Hinweis, dass andere Wege der Einflussnahme sich als wirksamer erwiesen hätten.

Unter der Bedingung, dass das Kuratorium in stärkerem Maße eigene Initiativen ergreift und diese konsequenter weiterverfolgt, könnte es seine Rolle als beratendes Organ womöglich wirkungsvoller wahrnehmen. Dies würde allerdings voraussetzen, dass das BMZ sowie die Geschäftsführung von Engagement Global die beratende Funktion des Kuratoriums stärker in Anspruch nehmen und die Sitzungen des Gremiums noch mehr für die Vorbereitung zentraler strategischer Weichenstellungen nutzen. In einer solche Konstellation könnte das Kuratorium gleichfalls mehr als bisher dafür sorgen, dass das Subsidiaritätsprinzip sowie das Initiativrecht der Zivilgesellschaft nicht nur in der Programmumsetzung, sondern bereits in der Programmkonzeption respektiert werden.

Da Engagement Global schon 2018 die Zahl von 500 Mitarbeitenden überschritt, war die Einrichtung eines Aufsichtsrats gemäß § 1 Nr. 3 des Drittelbeteiligungsgesetzes vorgeschrieben. Dadurch wurde die Governance-Struktur von Engagement Global erweitert. Da sich der Aufsichtsrat erst 2019 konstituiert hat, wäre es verfrüht gewesen, seine Rolle und Funktionsfähigkeit im Rahmen dieser Evaluierung zu untersuchen.

6.1.3 Nutzen und Leistungen für die angesprochenen Zielgruppen

Engagement Global unterstützt intensiv Organisationen der Zivilgesellschaft, Bildungseinrichtungen und Kommunen in ihrer entwicklungspolitischen Arbeit durch finanzielle Förderung, Information, Beratung und Vernetzung. Der Nutzen und die Leistungen werden von den Zielgruppen anerkannt. Trotz besonderer Herausforderungen durch den Mittelaufwuchs und das damit verbundene Wachstum der Organisation während

der letzten Jahre konnten Programme und Dienstleistungen zu einer insgesamt hohen Zufriedenheit der Zielgruppen umgesetzt werden. Im Sinne der OECD-DAC-Evaluierungskriterien ist somit die Relevanz der Dienstleistungen und Programme gegeben. Allerdings stoßen die konkreten Modalitäten der Umsetzung von Programmen teilweise auf Kritik. Die im Folgenden dargestellten Schlussfolgerungen basieren auf den in Kapitel 4 präsentierten Evaluierungsergebnissen, die aus der Auswertung der im Rahmen dieser Evaluierung durchgeführten Fallstudien abgeleitet wurden.

- Die Förderverfahren sind in hohem Maße komplex und bürokratisch, was NROs mit geringer finanzieller Leistungsfähigkeit und migrantisch-diasporischen Organisationen den Zugang zu den Programmen erschwert. Eine weitere Hürde kann die Finanzierung des Eigenanteils darstellen. Das Programmportfolio erweist sich für kleinere Kommunen als unübersichtlich und aufgrund eigenen Ressourcenmangels im Zugang schwierig. Die Chancengleichheit kann entsprechend nicht vollumfänglich gewährleistet werden. Die Verfahren der Programme von Engagement Global sind heterogen und erhöhen die Komplexität für Antragstellende, die Projektunterstützung aus mehreren Programmen erhalten. Der Verfahrensaufwand ist ebenfalls für das BMZ und Engagement Global erheblich. Der Nutzen für die Zielgruppen könnte durch effizientere Verfahren erhöht werden.
- Die Auslagerung des Förderverfahrens und der eigenständigen Förderentscheidung an die W. P. Schmitz-Stiftung und die Stiftung Nord-Süd-Brücken für Erstanträge mit einem Fördervolumen unter 50.000 Euro kann ein konkreter Beitrag zur Verfahrensverkürzung und Entlastung des BMZ sowie von Engagement Global sein. Dieses bei bengo eingeführte Modell kann Pilotcharakter haben und Basis für eine eigenständige Förderentscheidungskompetenz von Engagement Global bei anderen Programmen bieten, insbesondere dann, wenn auch Vorhaben mit geringem finanziellem Volumen gefördert werden sollen. Das Rechtsgutachten legt eine mit dieser Option konsistente Rechtsauffassung dar. Das FEB weist einen hohen Anteil an Projekten mit geringem Fördervolumen auf und könnte in dem vorstehend angedeuteten Sinne als weiteres Pilotbeispiel dienen. Damit wurde und wird aber ein experimenteller Weg beschritten, der eines Controllings bedarf. Ein besonderes Interesse liegt dabei auch auf der Wirtschaftlichkeit der Verfahrensvarianten, die im Rahmen einer vergleichenden Studie untersucht werden sollten.
- Bei einigen der untersuchten Programme mangelt es an Transparenz. So fehlen beispielsweise Informationen zu den Mittelkürzungen beim FEB oder den Kriterien für die Förderentscheidung. Die Einrichtung einer webbasierten Projektförderdatenbank beim FEB liefert einen positiven, aber bisher singulären Beitrag zu mehr Nachvollziehbarkeit. Eine organisationsweite Lösung und einheitliche Standards unter anderem zu Verfahrensinformationen und Förderentscheidungen würden einen weiteren Zuwachs an Transparenz bedeuten.
- Die Beratungsqualität von Engagement Global ist insgesamt als gut zu bezeichnen. Es kommt zu gelegentlichen Qualitätsabweichungen, die unterschiedliche Wissensstände und Erfahrungshintergründe der Berater*innen widerspiegeln. Zu große Detailbeflissenheit kann dabei auf die Verfahren verlangsamend wirken. Eine stärkere Standardisierung in der Beratung und ein Austausch der Berater*innen über ihr Fördergeschäft im jeweiligen Programm und programmübergreifend wären der Qualität der Beratung förderlich. Unter dem Aspekt der Qualitätssicherung und der Transparenz könnte bei der Projektauswahl auch die Beteiligung von Expert*innen aus Wissenschaft, Forschung, Beratung und Zivilgesellschaft in geeigneter Form erwogen werden.
- Substanzielle Überschreitungen in den Bearbeitungszeiten von Bewilligungen, aber auch von Zwischen- und Verwendungsnachweisen weisen auf Mängel in den Verfahrensabläufen. Diese können beispielsweise bei bengo in einer fehlenden Trennung zwischen Beratung und Bewilligungsverfahren oder beim FEB in einem Zusatzaufwand durch Projektmittelkürzungen während der Bewilligung liegen. Entsprechend den Besonderheiten eines Programms lassen sich Möglichkeiten der Verfahrensverbesserung identifizieren. Gleichzeitig würde eine stärkere Harmonisierung beziehungsweise Standardisierung der programmbezogenen Verfahren auch in diesem Kontext Vorteile bringen und schnellere sowie vergleichbare Analysen erlauben.

Auf dieser Basis kann festgestellt werden, dass die OECD-DAC-Evaluierungskriterien „Effektivität“ und „Effizienz“ bei der Leistungserbringung durch Engagement Global nur teilweise erfüllt werden.

6.1.4 Zur Rolle von Engagement Global im Handlungsfeld „entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement“

Im Rahmen dieser Evaluierung wurde die Rolle von Engagement Global aus der Sicht unterschiedlicher Stakeholder untersucht. Dabei wurden die Sichtweisen von Zivilgesellschaft, Ländern und Kommunen ebenso erfasst wie der Standpunkt des BMZ als zentraler Stakeholder. Gleichzeitig wurde auch die Selbstwahrnehmung von Engagement Global berücksichtigt, und zwar aus der Perspektive sowohl der Mitarbeitenden wie der Leitung.

Engagement Global ist es gelungen, sich seit ihrer Gründung in einem komplexen Themenfeld als wesentliche Akteurin zu etablieren, deren Beitrag zur Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements in der Entwicklungspolitik als – im Sinne der OECD-DAC-Evaluierungskriterien – in hohem Maße relevant bezeichnet werden kann. Dazu trug auch bei, dass Engagement Global die Programme, die es schon vorher gab, weiter relevant zu halten vermochte. Engagement Global fungiert dabei vor allem als Dienstleisterin, sei es im Sinne der Umsetzung der in Zuwendungsbescheiden, Zielvorgaben und Weisungen des BMZ formulierten Aufgaben oder im Sinne der möglichst bedarfsgerechten Unterstützung zivilgesellschaftlicher und kommunaler Akteure.

In verstärktem Maße hat Engagement Global in ihr Portfolio Unterstützungsangebote aufgenommen, bei denen sie als eigeninitiative Akteurin auftritt. Hier bewegt sie sich teilweise in einem Spannungsfeld mit den Erwartungen der Zivilgesellschaft, aber auch der Kommunen, die begründete Vorbehalte gegen eine über die Dienstleistungsfunktion hinausgehende eigenständige Rolle von Engagement Global geltend machen. Diese beziehen sich vor allem darauf, dass Engagement Global aus ihrer Sicht themensetzend und vernetzungsfördernd agiert, ohne dass zivilgesellschaftliche Akteure in angemessener Weise beteiligt werden.

Subsidiaritätsprinzip und Initiativrecht

Aus den im Rahmen dieser Evaluierung durchgeführten Erhebungen haben sich keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass das Subsidiaritätsprinzip oder das Initiativrecht regelmäßig verletzt worden sind. Zum Einsatz des Personalinstruments „Koordination kommunaler Entwicklungspolitik“, das in diesem Zusammenhang thematisiert wurde, hat ein konstruktiver Klärungsprozess stattgefunden. Eine Konkurrenzsituation zwischen Engagement Global und zivilgesellschaftlichen Anbietern von programmübergreifenden Seminarangeboten, zum Beispiel zu den Themenbereichen „Moderation“ und „Öffentlichkeitsarbeit“, konnte nicht festgestellt werden, auch wenn es vereinzelt diesbezügliche Seminarangebote von Engagement Global gegeben hat und gibt, die aber in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Trägern durchgeführt wurden beziehungsweise werden. Im Sinne des Evaluierungskriteriums „Kohärenz, Komplementarität & Koordination“ (BMZ, 2006) wurden die an Engagement Global zu stellenden Anforderungen an das Subsidiaritätsprinzip und das Initiativrecht somit erfüllt.

Diese positive Bewertung sollte jedoch nicht so interpretiert werden, als sei die Respektierung des Subsidiaritätsprinzips sowie des Initiativrechts in jedem einzelnen Fall garantiert. Stattdessen verbinden sich damit kontinuierliche und anspruchsvolle Abwägungsprozesse, die insbesondere die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Akteure (Kommunen, Zivilgesellschaft) bei der Ausgestaltung von Programmen und Dienstleistungen betreffen. Dies verweist darauf, dass dieser Aspekt auch künftig bei der Neuauflage wie der Weiterentwicklung von Programmen regelmäßig geprüft werden muss als Voraussetzung dafür, die Komplementarität zwischen dem Handeln von Engagement Global und dem Handeln der von ihr angesprochenen Stakeholder zu gewährleisten. Die Prüfung kann zum Beispiel im Rahmen von Stakeholderworkshops erfolgen. Andere Formate sollten zwischen den beteiligten Stakeholdern vereinbart werden. Dabei wird angenommen, dass sinnvolle beziehungsweise gelingende Komplementarität eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips oder eine Nichtrespektierung des Initiativrechts ausschließen würde.

Selbstverständnis der Mitarbeitenden und Rolle von Engagement Global

Bezüglich der Rolle von Engagement Global besteht ein offensichtliches Spannungsfeld zwischen dem angestrebten Selbstverständnis der Mitarbeitenden, die Engagement Global weniger als Dienstleisterin, sondern mehr als eigenständige Akteurin mit mobilisierender, innovativer und beratender Funktion sehen möchten,

und den Erwartungen der Gesellschafterin an die Rolle von Engagement Global. Diese sieht Engagement Global vor allem als Dienstleisterin mit einem eingeschränkten Handlungs- und Gestaltungsspielraum, der sich von der politischen Gesamtverantwortung des BMZ her nachvollziehbar begründen lässt.

Es gibt allerdings Ansatzpunkte dafür, dass das BMZ diesen Handlungs- und Gestaltungsspielraum erweitern möchte, um die Expertise von Engagement Global noch mehr für die Konzept- und Programmentwicklung zu nutzen. Damit würde sich auch eine Stärkung der Rolle von Engagement Global als Plattform zwischen Zivilgesellschaft und BMZ verbinden. Das hätte angesichts des Spannungsverhältnisses mit der Zivilgesellschaft und teilweise den Kommunen Implikationen für die Beziehung zu diesen beiden zentralen Stakeholdern. Diese Implikationen müssten adressiert werden, um die Plattformfunktion dialog- und zielorientiert nutzen zu können.

Arbeitsteilung und strategische Kooperation mit anderen Akteuren

Die im Rahmen der Evaluierung untersuchten Kooperationsbeziehungen konzentrierten sich auf die Zusammenarbeit zwischen Engagement Global und GIZ, die bereits kurz nach der Gründung durch eine Kooperationsvereinbarung auf eine formale Grundlage gestellt wurde. Ein Screening der anderen Kooperationsbeziehungen hatte ergeben, dass keine für die Arbeit von Engagement Global wichtig genug war, um im Rahmen dieser übergreifenden institutionellen Evaluierung vertieft analysiert zu werden.

Auf der Basis der gewonnenen Ergebnisse kann festgestellt werden, dass die Kooperation zwischen Engagement Global und GIZ inzwischen als insgesamt gut eingespielt bezeichnet werden kann. Dabei konnten die im Zuge der Zusammenarbeit seit der Gründung von Engagement Global gemachten Erfahrungen in Wert gesetzt werden. Bei Klärungsbedarf werden Lösungen weitgehend auf der Ebene der Kooperationsvorhaben im Bereich der kommunalen EZ gefunden. Die Rolle des Kooperationsausschusses hat dadurch an Bedeutung verloren.

Angesichts des ungleichen Status von Engagement Global und GIZ, bedingt durch die Unterschiede zwischen Zuwendungs- und Auftragsverfahren, werden sich allerdings Reibungsverluste weiterhin nicht vermeiden lassen. Die Voraussetzungen sind jedoch gegeben beziehungsweise wurden in den letzten Jahren geschaffen, um die strukturellen Herausforderungen konstruktiv und lösungsorientiert zu adressieren. Somit ist auch mit Blick auf die Koordination mit anderen Akteuren das Evaluierungskriterium „Kohärenz, Komplementarität & Koordination“ erfüllt.

6.2 Empfehlungen

Die folgenden Empfehlungen sind aus den Schlussfolgerungen des vorangegangenen Abschnitts abgeleitet. In der Darstellung wird zwischen Empfehlungen an das BMZ sowie Empfehlungen an Engagement Global unterschieden. Erstere adressieren zum einen wesentliche Aspekte der Steuerung und zum anderen Aspekte hinsichtlich der übergeordneten Ausgestaltung von Förderprogrammen. Letztere fokussieren auf organisationale Strukturen und Prozessen, auf die konkrete Umsetzung von Förderprogrammen sowie auf die Rolle und das Mandat der Außenstellen. Angesichts der Verfasstheit von Engagement Global können auch diese nur nach Rückversicherung bei der Gesellschafterin umgesetzt werden. Für das Evaluierungsteam bleibt aber Engagement Global die primäre Adressatin.

Empfehlungen an das BMZ

Steuerung

Empfehlung 1

Das BMZ sollte Engagement Global einen deutlich erweiterten Handlungsspielraum einräumen. Dieser soll Engagement Global in die Lage versetzen, innerhalb der politischen Vorgaben des BMZ die eigenen strategischen und programmatischen Grundlagen weiterzuentwickeln und eine effektivere und wirtschaftlichere Erfüllung des Unternehmenszwecks zu befördern. Dies würde im Einzelnen bedeuten, dass

- Engagement Global innerhalb des durch das Bundesinteresse festgelegten Handlungsspielraums mehr Eigenverantwortung über die gesamtorganisationale Steuerung übernimmt;
- Engagement Global eine stärkere Rolle insbesondere mit Blick auf Beratung und Vorbereitung hinsichtlich der konzeptionellen Programmentwicklung einnimmt;
- das BMZ in stärkerem Maße Aufgaben delegiert und auf die politisch-strategische Steuerung über entsprechende Rahmenvorgaben fokussiert;
- das BMZ hinsichtlich der Gesamtsteuerung mehr Konsistenz in der Steuerungstiefe und Kohärenz in den Steuerungsimpulsen anstrebt (s. Empfehlung 3);
- Engagement Global ihren erweiterten Handlungsspielraum dafür nutzt, die bestehenden Potenziale für Synergieeffekte in stärkerem Maße zu realisieren; und
- die beratende Funktion des Kuratoriums gestärkt und verstärkt genutzt wird.

Für einen in diesem Sinne erweiterten Handlungsspielraum von Engagement Global müssten angemessene personelle Ressourcen bereitgestellt werden.

Empfehlung 2

Das BMZ sollte Engagement Global auffordern, im Rahmen des empfohlenen erweiterten Handlungsspielraums (s. Empfehlung 1) eine kohärente Gesamtstrategie zu erarbeiten. Auf Basis der in der Gründungs- und Aufwuchsphase gesammelten Erfahrungen sollte – innerhalb der politischen Vorgaben durch das BMZ – für die Arbeit von Engagement Global ein konsistenter strategischer Rahmen geschaffen werden, der folgende Anforderungen erfüllen sollte:

- Auflösung der bisher bestehenden Kohärenzdefizite in Bezug auf die strategischen Vorgaben
- Erarbeitung eines gemeinsamen wirkungsorientierten Narrativs für die zentralen inhaltlichen Bereiche, in denen Engagement Global tätig ist
- zielorientierte Ausgestaltung der Gesamtstrategie durch ein handlungsleitendes Wirkungsgefüge
- Verknüpfung der Strategieentwicklung mit der Aktualisierung des Leitbildes (s. Empfehlung 7)
- effektive Beteiligung der zentralen Stakeholder am Strategieentwicklungsprozess
- Erarbeitung eines konkreten Umsetzungsplans

Empfehlung 3

Das BMZ sollte die Kohärenz in der institutionellen Steuerung stärken, indem Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen Institutionenreferat und Fachreferaten, inklusive der Rolle der Unterabteilungsleitung, geklärt und neu justiert werden. Dabei geht es darum, für das zukünftige Steuerungsverhalten des BMZ gegenüber Engagement Global folgende Anforderungen zu erfüllen:

- Sicherstellung eines kohärenten Vorgehens, zum Beispiel durch die inzwischen erfolgte Wiederbelebung der Arbeitsgruppe auf Unterabteilungsebene und andere noch zu vereinbarende Steuerungs- und Kommunikationsmechanismen
- verbindliche Delegation definierter Entscheidungsbefugnisse an Engagement Global
- im „Regelbetrieb“ ungefähr einheitliche und verglichen mit dem jetzigen Niveau reduzierte Steuerungstiefe, wobei weitergehende Interventionen in Krisensituationen davon unberührt bleiben

Empfehlung 4

Das BMZ sollte hinsichtlich des Portfolios von Engagement Global die Möglichkeiten der programmatischen Bündelung verstärkt nutzen, vor allem im Fachbereich „Bildung“. Dadurch kann das Antrags- und Zuwendungsverfahren zwischen Engagement Global und BMZ verschlankt werden. Zudem wird infolgedessen der inhaltliche Austausch unter verschiedenen Programmen beziehungsweise Programmkomponenten und Projekten gefördert und Synergiepotenziale werden genutzt. Hier können die positiven Erfahrungen aus dem Fachbereich 3 (Servicestelle Kommunen in der Einen Welt) in Wert gesetzt werden. Die programmatische Bündelung sollte berücksichtigen, dass unter dem Dach gemeinsamer Programmziele die spezifischen Bedürfnisse der Zielgruppen weiterhin adressiert werden können.

Empfehlung 5

Das BMZ sollte auch zukünftig darauf achten, dass die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sowie die Respektierung des Initiativrechts der Zivilgesellschaft bei der Konzipierung neuer Programme und Instrumente geprüft werden. Das ist Voraussetzung dafür, dass die Komplementarität zwischen dem Handeln von Engagement Global und dem Handeln der von ihr angesprochenen Stakeholder gewährleistet werden kann. Diese Prüfung kann zum Beispiel im Rahmen von Stakeholderworkshops erfolgen. In der Weiterentwicklung der bestehenden Praxis können aber auch andere Formate zwischen den beteiligten Stakeholdern vereinbart werden.

Ausgestaltung von Förderprogrammen**Empfehlung 6**

Das BMZ sollte durch einheitliche Verfahrensregeln, Grenzen für vereinfachte Antragsverfahren, eine selektive Absenkung des Finanzierungseigenanteils, eine stärkere Entscheidungsdelegation an Engagement Global für Projekte geringen Umfangs sowie den systematischen Vergleich der Wirtschaftlichkeit von Verfahrensvarianten die Grundlagen für eine Vereinfachung und Vereinheitlichung der Förderverfahren schaffen. Dies würde auch zur Verfahrensverkürzung beitragen. Im Einzelnen würde dies bedeuten, dass

- die Verfahrensregeln analog zum Förderhandbuch des BMBF zusammengefasst werden;
- eine weitergehende Vereinfachung beim FEB für Anträge unter einem Grenzwert beispielsweise von 25.000 Euro eingeführt werden sollte, um Zugangshürden für Trägerorganisationen herabzusetzen und den Aufwand für BMZ und Engagement Global zu mindern, mit der Option, diese Vereinfachung auch auf andere Förderprogramme zu übertragen;
- unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips bei Projektvorschlägen von Trägerorganisationen mit einem hohen Anteil an ehrenamtlichen Mitarbeitenden sowie bei migrantisch-diasporischen Trägerorganisationen optional der Finanzierungseigenanteil auf 10 Prozent reduziert werden sollte;
- für Projekte mit geringerem finanziellem Volumen, zum Beispiel 25.000 Euro, Engagement Global eine eigenständige Förderentscheidungskompetenz eingeräumt werden sollte, ohne dass damit notwendigerweise eine Auslagerung verbunden wäre;
- in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Verfahrensvarianten zukünftig miteinander verglichen und überprüft werden sollten. Hierzu sollte, wie im Public-Corporate-Governance-Kodex des Bundes vorgesehen, eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden.

Empfehlungen an Engagement Global

Strukturen und Prozesse

Empfehlung 7

Engagement Global sollte zur Stärkung der gemeinsamen gesamtorganisationalen Identität der Mitarbeitenden und im Interesse einer guten Zielerreichung ihr Leitbild aktualisieren. Dies sollte mit geeigneten Maßnahmen zur Stärkung der gesamtorganisationalen Identität einhergehen und mit dem in Empfehlung 2 vorgeschlagenen Strategieentwicklungsprozess verknüpft werden. Der Prozess dient somit dazu, sowohl den zu erweiternden Handlungsspielraum von Engagement Global als auch ihre Rolle als Dienstleisterin mit einem durch das Bundesinteresse vorgegebenen Rahmen abzubilden.

Empfehlung 8

Engagement Global sollte eine neue Softwarearchitektur für ein verbindliches, nutzerfreundliches Prozess- und Antragsmanagement für Förder- und Weiterleitungsprogramme einführen, wofür entsprechende Voraussetzungen zu schaffen sind. Wesentlich dafür sind aus Sicht der Evaluierung:

- Auseinandersetzung mit den in Empfehlung 6 vorgeschlagenen Maßnahmen
- Abstimmung unter Fachreferaten und Institutionenreferat im BMZ über ein kohärentes Vorgehen in Bezug auf die Einführung der neuen Softwarearchitektur
- Nutzung der Lernerfahrungen aus der Pilotphase
- Dialogprozess mit den Programmverantwortlichen zu Nutzerfreundlichkeit und Verfahrensvereinfachung
- Aufsetzen einer effektiven Steuerungsstruktur für den Einführungsprozess
- Weiterentwicklung der Rolle des ZPS im Zuge der Einführung der neuen Softwarearchitektur
- Bereitstellung ausreichender Mittel

Empfehlung 9

Engagement Global sollte die weitere Ausgestaltung des M&E-Systems, zunächst mit einem Fokus auf die programmbezogene Monitoringfunktion, entschieden weiter vorantreiben. Ergänzend sollte das Instrument der unternehmensstrategischen Evaluierungen eingeführt werden. Dabei sollte folgenden Fragen besondere Aufmerksamkeit zukommen:

- Inwieweit generiert das M&E-System präzise und valide Ergebnisse, die für die Rechenschaftslegung und das organisationale Lernen genutzt werden können?
- Inwieweit können die durch das M&E-System generierten Erkenntnisse zur konzeptionellen und programmatischen Weiterentwicklung genutzt werden?
- Wie können die Vertreter*innen der Zielgruppen an der Reflexion der durch das M&E-System generierten Erkenntnisse beteiligt werden?
- Wie können unternehmensstrategische Evaluierungen zur Stärkung der gesamtorganisationalen Steuerung in Wert gesetzt werden?

Empfehlung 10

Engagement Global sollte klären, wie die Zusammenarbeit zwischen Stabsstellen und Fachabteilungen reibungsloser gestaltet werden kann und entsprechende Maßnahmen ergreifen. Ein solcher Prozess sollte eine Bestandsaufnahme der bestehenden Reibungsverluste sowie einen Abgleich der wechselseitigen Erwartungen und Anliegen hinsichtlich einer reibungsloseren Zusammenarbeit beinhalten. Auf dieser Grundlage sollten dann Vereinbarungen getroffen werden.

Umsetzung von Förderprogrammen

Empfehlung 11

Engagement Global sollte für Trägerorganisationen und die Öffentlichkeit die Transparenz der für das Antragsverfahren maßgeblichen Verfahrensschritte, der Förderkriterien sowie der getroffenen Förderentscheidungen erhöhen. Die geförderten Vorhaben sollten in einem Förderkatalog öffentlich zugänglich gemacht werden.

Empfehlung 12

Engagement Global sollte in der Wahrnehmung von Beratungsaufgaben Maßnahmen ergreifen, um eine einheitlichere Qualität sicherzustellen. Dies betrifft die Förder- und Weiterleitungsprogramme ebenso wie die eigenständig durchgeführten Programme. Das Beratungskonzept sollte aktualisiert, weiterentwickelt und verpflichtend vereinbart werden. Eine Verbindung mit dem gesamtorganisationalen Wissensmanagement sollte sichergestellt werden.

Empfehlung 13

Engagement Global sollte die Prozesse in den Förderverfahren in Abstimmung mit dem BMZ durch geeignete Maßnahmen so verbessern, dass die selbst gesteckten sowie verfahrensrechtlich vorgegebenen Bearbeitungsfristen in der Regel eingehalten werden. Bearbeitungsrückstände bei Zwischen- und Verwendungsnachweisen sollten prioritär und unter Einsatz temporär zusätzlicher Ressourcen abgebaut werden.

Rolle & Mandat der Außenstellen

Empfehlung 14

Engagement Global sollte die Außenstellen grundsätzlich beibehalten, strategisch kriterienbasiert weiterentwickeln und die dafür zugeteilten Ressourcen flexibilisieren. Dadurch soll eine moderate Ausweitung der Außenstellen erreicht werden, wobei zugleich auch kriterienbasiert eine Schließung von Außenstellen oder eine Verlagerung der regionalen Schwerpunkte möglich ist. Die einzusetzenden Finanz- und Personalressourcen sollten vom Bedarf her begründet werden. Relevante Kriterien sind:

- hohe Nachfrage und Kooperationsbereitschaft aus den Bundesländern und der dortigen Zivilgesellschaft
- geringe vorhandene Unterstützungsmöglichkeiten für entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement in der Region

Gleichzeitig sollte klarer definiert werden, wie die Außenstellen die bedarfsorientierte Zusammenarbeit mit lokalen Stakeholdern mit ihrer Servicefunktion für das BMZ und die Zentrale von Engagement Global in Einklang bringen können. Dafür ist eine systematische Einbeziehung der Außenstellen in interne Prozesse erforderlich.

7. LITERATUR

- Battis, U. und A. Gniechwitz (2019)**, „Rechtsgutachten Evaluierung der Engagement Global GmbH – Zuwendungsrechtliche Einzelfragen“.
- Baumgartner, A. und W. Korff (1999)**, „Sozialprinzipien als ethische Baugesetzlichkeiten der Gesellschaft, Personalität, Solidarität und Subsidiarität“, in Korff, W. et al. (Hrsg.), *Verhältnisbestimmung von Wirtschaft und Ethik, Handbuch der Wirtschaftsethik*, Gütersloher Verlagshaus, Gütersloh, Bd. 1, S. 225-237.
- Bergmüller, C. et al. (2019)**, *Wirkungsorientierung in der entwicklungspolitischen Inlandsarbeit, Erziehungswissenschaft und Weltgesellschaft*, Waxmann, Münster/New York, Bd. 12.
- BfdW (2019)**, *Förderbericht Inland 2017*, Brot für die Welt, Berlin.
- Blome, C. und E. Priller (2013)**, „Entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement – Ein Beitrag zur Schärfung der Diskussion“, Discussion Paper, Nr. SP V2013-305, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- BMF (2009)**, „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes – Stand 30. Juni 2009“, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- BMBF (2018)**, *Bundesbericht Forschung und Innovation 2018: Hauptband*, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin.
- BMF (2019)**, „Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2020“, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- BMFSFJ (2012)**, *Erster Engagementbericht 2012. Für eine Kultur der Mitverantwortung. Zentrale Ergebnisse*, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.
- BMFSFJ (2016)**, *Zweiter Engagementbericht 2016. Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung*, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.
- BMI und BVA (2018)**, *Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung*, Bundesministerium des Innern/Bundesverwaltungsamt, Berlin/Köln.
- BMZ (2008)**, „Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit“, Konzept 159, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2010)**, „Die neue Effizienz in der deutschen Entwicklungspolitik. Strukturreform für eine wirkungsvollere Technische Zusammenarbeit“, Kabinettsbeschluss zur TZ-Strukturreform, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2012)**, „Strategiepapier für die Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen. Rückenwind für Entwicklungsengagement“, BMZ Strategiepapier, Nr. 321, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2014)**, „Strategie zur Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik der Post-2015-Welt“, BMZ-Strategiepapier, Nr. 343, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2015)**, „Gemeinsam Viele(s) bewegen: Aktionsprogramm zum bürgerschaftlichen Engagement in der Entwicklungspolitik“, BMZ-Strategiepapier, Nr. 355, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2016)**, „Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger (Kapitel 2302 Titel 687 76) (Neufassung mit Wirkung vom 1.1.2016)“, Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit, Bonn/Berlin.
- BMZ (2017)**, „Entwicklungspolitik als Zukunfts- und Friedenspolitik“, Nr. 15, Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung, BMZ, Bonn/Berlin.

- BMZ (2018a)**, „Entwicklungspolitik ist Zukunftspolitik. Ressortbericht zur Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und der SDGs“, BMZ-Strategiepapier, Nr. 457, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2018b)**, „Entwicklungspolitik 2030. Neue Herausforderungen – neue Antworten“, BMZ-Strategiepapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2019)**, *Fluchtursachen mindern – Aufnahmeregionen stabilisieren – Flüchtlinge unterstützen*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ und VENRO (2017)**, *SDGs erreichen – Zivilgesellschaft stärken. Politische Perspektiven zur Erreichung der Ziele der Agenda 2030*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO), Bonn/Berlin.
- Bogumil, J. und W. Jann (2009)**, *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland – Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Bortz, J. und N. Döring (2007)**, *Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler: Limitierte Sonderausgabe*, Springer, Heidelberg.
- Brettschneider, F. (2018)**, *Kommunale Flüchtlingsdialoge in Baden-Württemberg. Evaluation der Beteiligungsverfahren*, Bertelsmann Stiftung/Universität Hohenheim, Gütersloh/Stuttgart.
- BRH (2017)**, *Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*, Bonn, 2. Auflage.
- Brucks, W. (1997)**, „Subsidiarität – Definition und Konkretisierung eines gesellschaftlichen Strukturprinzips“, *Sociology in Switzerland*, http://socio.ch/demo/t_wbrucks.htm, zugegriffen 09.04.2018.
- Bundesregierung (2020a)**, „Formularschrank für Fördervordrucke des Bundes. Formularschrank BMBF“, https://foerderportal.bund.de/easy/easy_index.php?auswahl=easy_formulare&formularschrank=bmbf#t1, zugegriffen 16.01.2020.
- Bundesregierung (2020b)**, „Förderkatalog“, <https://foerderportal.bund.de/foekat/jsp/StartAction.do?actionMode=list>, zugegriffen 17.01.2020.
- Buttiglione, R. (1994)**, „Eine philosophische Interpretation des sozialetischen Prinzips der Subsidiarität“, in Riklin, A. und G. Batliner (Hrsg.), *Subsidiarität: Ein interdisziplinäres Symposium*, Nomos, Baden-Baden, S. 47–62.
- DeGEval (2016)**, „Standards für Evaluation“, DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e. V., Mainz.
- Deutsche Länder (ohne Datum)**, „Deutsche Länder in der Entwicklungspolitik | Von Georg-August Zinn zu Dr. Markus Söder“, <https://ez-der-laender.de/>, zugegriffen 15.01.2020.
- Deutscher Bundestag (2011)**, „Projektträger in der Wissenschafts-, Forschungs- und Innovationspolitik. – Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Krista Sager, Ekin Deligöz, Katja Dörner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN“, Drucksache 17/6846.
- DEval (2018)**, „Ablauf einer DEval-Evaluierung – Zur Rolle der Referenzgruppe(n)“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, www.deval.org/files/content/Dateien/Methoden_Standards/RG-Modell%20DEval_FINAL_Layout.pdf, zugegriffen 10.04.2017.

- DEval (2020)**, „DEval-Evaluierungen 2020–2022. Themenschwerpunkte, laufende und geplante Evaluierungen des DEval“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.
- Dickinson, H. (2016)**, „From New Public Management to New Public Governance: The implications for a ‚new public service‘“, in Butcher, J. und D. Gilchrist (Hrsg.), *The Three Sector Solution: Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business*, ANU Press, Canberra, S. 41–60.
- Döring, L. (2004)**, *Fundament für Europa: Subsidiarität – Föderalismus – Regionalismus*, Lit, Münster.
- Eine Welt Netz NRW (2020)**, „Flyer Bildung trifft Entwicklung“, Bonn.
- Engagement Global (2013a)**, *Geschäftsbericht 2012 – Gemeinsam mehr bewegen*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global (2013b)**, *Jahresabschluss zum Geschäftsjahr 2012*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global (2014a)**, *Jahresabschluss zum Geschäftsjahr 2013*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global (2014b)**, *Geschäftsbericht 2013 – Synergien nutzen – Potenziale entwickeln*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global (2015)**, *Jahresabschluss zum Geschäftsjahr 2014*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global (2016a)**, *Engagement ermöglichen. Gemeinsam mehr bewegen*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global (2016b)**, *Kommunale Entwicklungspolitik 1996–2016: 20 Jahre bundesweiter Service in Bonn*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global (2016c)**, *Jahresabschluss zum Geschäftsjahr 2015*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global (2016d)**, *Das Jahr 2015 auf einen Blick*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global (2016e)**, *Orientierungsrahmen für den Lernbereich Globale Entwicklung im Rahmen einer Bildung für nachhaltige Entwicklung, 2.*, aktualisierte und erweiterte Auflage, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global (2017a)**, *Jahresabschluss zum Geschäftsjahr 2016*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global (2017b)**, *Bericht zur Nachhaltigkeit 2015/2016*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global (2017c)**, *5 Jahre – Eine Bilanz*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global (2017d)**, „Organigramm Engagement Global (Stand 03.07.2017)“, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global (2017e)**, *Das Jahr 2016 auf einen Blick*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global (2018a)**, *Jahresabschluss zum Geschäftsjahr 2017*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global (2018b)**, „Bekanntmachung über die Errichtung eines Aufsichtsrats“, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.

- Engagement Global (2018c)**, *Das Jahr 2017 auf einen Blick*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global (2019a)**, „Anlage 2 zur Planungsabfrage private Träger für 2020 – Übersicht über die Förderbedingungen der verschiedenen Haushaltstitel“, <https://bengo.engagement-global.de/aktuelle-mitteilung/planungsabfrage-2020.html>, zugegriffen 15.08.2019.
- Engagement Global (2019b)**, „Organigramm Engagement Global (Stand 01.11.2019)“, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global (2019c)**, *Jahresabschluss zum Geschäftsjahr 2018*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global (2019d)**, *Zweiter Bericht zur Nachhaltigkeit 2017/2018*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global (2019e)**, *Das Jahr 2018 auf einen Blick*, Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Bonn.
- Engagement Global (2019f)**, „Unser Service“, www.engagement-global.de/unser-service.html, zugegriffen 09.12.2019.
- Engagement Global (2019g)**, „Organigramm Engagement Global“, Bonn.
- Engagement Global (2019h)**, „Anlage 1 zur Planungsabfrage private Träger für 2020 – Hinweise zur Projektanmeldung über das Antragsportal“, https://bengo.engagement-global.de/aktuelle-mitteilung/planungsabfrage-2020.html?file=files/2_Mediathek/Mediathek_Microsites/bengo/Aktuelles_Archiv/2020_Planungsabfrage/Anlage-1-Hinweise-zur-Projektanmeldung-ueber-das-Antragsportal.pdf, zugegriffen 01.10.2019.
- Engagement Global (2019i)**, „Global Nachhaltige Kommune“, <https://skew.engagement-global.de/global-nachhaltige-kommune.html>, zugegriffen 18.11.2019.
- Engagement Global (2020a)**, „Kuratorium“, www.engagement-global.de/kuratorium.html, zugegriffen 19.02.2020.
- Engagement Global (2020b)**, „Downloads. Arbeitshilfen BMZ-Förderung“, <https://bengo.engagement-global.de/downloads.html>, zugegriffen 17.01.2020.
- Engagement Global (2020c)**, „bengo“, <https://bengo.engagement-global.de/>, zugegriffen 17.01.2020.
- Engagement Global (2020d)**, „FEB Rahmenbedingungen“, <https://feb.engagement-global.de/rahmenbedingungen.html>, zugegriffen 16.01.2020.
- Engagement Global (2020e)**, „Antragstellung“, <https://feb.engagement-global.de/antragstellung.html>, zugegriffen 16.01.2020.
- Engagement Global (2020f)**, „Leitfaden zum Projektantrag“, https://feb.engagement-global.de/antragstellung.html?file=files/2_Mediathek/Mediathek_Microsites/FEB/Antragsstellung/Projektantrag/FEB_Projektantrag_Leitfaden.pdf, zugegriffen 16.01.2020.
- Engagement Global (2020g)**, „Datenbank zur Förderübersicht“, <https://feb.engagement-global.de/datenbank-foerderuebersicht.html>, zugegriffen 16.01.2020.
- Engagement Global (2020h)**, „Beschlüsse und Papiere“, <https://skew.engagement-global.de/beschluesse-und-papiere.html>, zugegriffen 16.01.2020.
- Engagement Global (2020i)**, „SDG-Werkzeugkasten“, <https://skew.engagement-global.de/sdg-werkzeugkasten.html>, zugegriffen 16.01.2020.
- Engagement Global (2020j)**, „Studien und kommunale Praxisbeispiele zur Agenda 2030“, <https://skew.engagement-global.de/studien-agenda-2030.html>, zugegriffen 16.01.2020.

- Engagement Global (2020k)**, „Landkarte. Zeichnungskommunen der Agenda 2030 Resolution“, <https://skew.engagement-global.de/zeichnungskommunen-agenda-2030.html>, zugegriffen 16.01.2020.
- Jann, W. et al. (2013)**, „Ministerien und verselbständigte Behörden in Deutschland: Lehren aus der internationalen Diskussion über ‚Agencification‘“, in Reichard, Ch. und E. Schröter (Hrsg.), *Zur Organisation öffentlicher Aufgaben – Effizienz, Effektivität und Legitimität*, Barbara Budrich, Opladen, S. 78–99.
- Mende, C. (2013)**, „Viel Geld für ein Strohfeuer – Die Zivilgesellschaft ist wenig begeistert vom Deutschen Entwicklungstag“, *Weltsichten – Magazin für Globale Entwicklung ökumenische Zusammenarbeit*, www.welt-sichten.org/brennpunkte/13115/viel-geld-fuer-ein-strohfeuer, zugegriffen 14.02.2018.
- Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (2013)**, „Bericht des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt zur Evaluierung Förderprogramme und Subventionen des Landes hinsichtlich ihrer Kosten und Wirksamkeit“, Drucksache 6/2554 des Landtags von Sachsen-Anhalt.
- Mühlenkamp, H. (2015)**, „Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor – Wirtschaftlichkeitsvergleiche und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“, Walter de Gruyter, Berlin/München/Boston.
- OECD-DAC (2017)**, *DAC Criteria for Evaluating Development Assistance*, Organisation for Economic Co-operation and Development (Development Assistance Committee), Paris.
- Osborne, S. P. (2006)**, „The new public governance?“, *Public Management Review*, Vol. 8, Nr. 3, S. 377–387.
- Patton, M. Q. (1990)**, „Purposeful Sampling“, in Patton, M. Q., *Qualitative evaluation and research methods*, Sage, Beverly Hills, CA, S. 169–186.
- Pollitt, C. et al. (2005)**, *Agencies: How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Priemer, J. et al. (2017)**, *ZiviZ-Survey 2017: Vielfalt verstehen, Zusammenhalt stärken*, Edition Stifterverband, Essen.
- Priemer, J. et al. (2019)**, „Organisierte Zivilgesellschaft“, in Krimmer, H. (Hrsg.), *Datenreport Zivilgesellschaft, Bürgergesellschaft und Demokratie*, Springer VS, Wiesbaden, S. 7–54.
- Priemer, J. und M. Schmitt (2018)**, „Engagiert und doch unsichtbar? Migrantenorganisationen in Deutschland“, Nr. 2, ZiviZ Policy Paper.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (2019)**, „Regionale Netzstellen Nachhaltigkeitsstrategien (RENN)“, Berlin.
- Rauch, T. (2015)**, „Zur Reform der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 65. Jg., Nr. 7–9, S. 36–42.
- Rechnungshof Baden Württemberg (2013)**, „Beratende Äußerung: Strategische Prüfung, Fördercontrolling – Perspektiven des Förderwesens in Baden-Württemberg“, Bericht nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung, Karlsruhe.
- Reichard, C. (1988a)**, „Der ‚Dritte Sektor‘ – Ansätze zur Strukturierung eines Forschungsbereichs“, *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Vol. 11, Nr. 1, S. 75–81.
- Reichard, C. (1988b)**, „Der Dritte Sektor. Entstehung, Funktion und Problematik von Nonprofit-Organisationen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht“, *Die Öffentliche Verwaltung*, Vol. 41, Nr. 9, S. 363–370.

- Richter, K. (1996)**, „Privatisierung kommunaler Aufgaben und Leistungen-ein systematischer Überblick“, in Walcha, H. und K. Hermanns (Hrsg.), *Partnerschaftliche Stadtentwicklung. Privatisierung kommunaler Aufgaben und Leistungen*, W. Kohlhammer, Stuttgart, S. 1–39.
- Rudzio, W. (2000)**, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Leske + Buderich, Opladen, 5. Aufl.
- Schaad, M. (1995)**, *Nonprofit-Organisationen in der ökonomischen Theorie: Eine Analyse der Entwicklung und der Handlungsmotivation der Freien Wohlfahrtspflege*, Springer Fachmedien, Wiesbaden.
- Schedler, K. (2007)**, „Public Management und Public Governance“, in Lütz, S., U. Schimank, G. Simonis und A. Benz (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 253–268.
- Schmeißer, C. et al. (2013)**, „Entwicklungspolitisches Engagement: Perspektiven gemeinnütziger Organisationen“, WZB Discussion Paper (SP V 2013–304), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Schmidt, H.-J. (2009)**, *Betriebswirtschaftslehre und Verwaltungsmanagement*, UTB Wirtschaftswissenschaften, Facultas, Wien, 7., neu bearb. und erw. Aufl.
- Schneider, S. et al. (2018)**, „Die deutsche Entwicklungspolitik im Spiegel der Öffentlichkeit – der DEval-Meinungsmonitor (Memo) Entwicklungspolitik 2018“, Policy Brief, Nr. 5/2018, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.
- Schreyögg, G. und J. Koch (2020)**, *Management. Grundlagen der Unternehmensführung*, Springer Gabler, Ort, 8., vollst. überarb. Auflage.
- Schuppert, G. (1981)**, „Quangos‘ als Trabanten des Verwaltungssystems“, *Die öffentliche Verwaltung*, Jg. 34, S. 153–160.
- SKEW (2020a)**, „Migration und Entwicklung auf kommunaler Ebene“, <https://skew.engagement-global.de/migration-und-entwicklung.html>, zugegriffen 15.01.2020.
- SKEW (2020b)**, „Links zum Thema Migration und Entwicklung auf kommunaler Ebene“, <https://skew.engagement-global.de/migration-und-entwicklung-auf-kommunaler-ebene-links.html#anchor2>, zugegriffen 31.01.2020.
- Sparrer, I. (2016)**, *Systemische Strukturaufstellungen: Theorie und Praxis*, Carl Auer, Heidelberg.
- Spielmans, H. (2013)**, „Globales Engagement ohne die Zivilgesellschaft“, BBE-Newsletter, Bonn.
- Statistisches Bundesamt (2020)**, „Bevölkerung: Bundesländer, Stichtag“, www.genesis.destatis.de/genesis/online/data?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=1&levelid=1581523142023&auswahloperation=abruftabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=12411-0010&auswahltext=&werteabruf=starten, zugegriffen 11.11.2019.
- Stiftung Entwicklungs-Zusammenarbeit Baden-Württemberg (2020)**, www.sez.de/, zugegriffen 15.01.2020.
- Stiftung Nord-Süd-Brücken (2019)**, „Übersicht über die geförderten Projekte“, <https://nord-sued-bruecken.de/gefoerderte-projekte.html>, zugegriffen 08.11.2019.
- Stiftung Nord-Süd-Brücken & Friends (2018)**, „Wer sich für Gerechtigkeit, Gewaltfreiheit und selbstbestimmte Entwicklung weltweit einsetzt, muss sich auch mit Rassismus, Ausgrenzung und Chauvinismus im eigenen Land auseinandersetzen“, Diskussionspaper, Berlin.
- Stockmann, R. et al. (2016)**, *Entwicklungspolitik. Theorien – Probleme – Strategien*, Walter de Gruyter, Berlin/Boston, 2. Aufl.
- Sülzer, R. und A. Zimmermann (2013)**, *Abschied vom Planungswahn - Neue und alte Organisationsfragen der Internationalen Zusammenarbeit*, Springer VS, Wiesbaden, 2. Aufl.

- United Nations (2019)**, „SDG Indicators Database“, <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>,
zugegriffen 11.12.2019.
- VENRO (2012a)**, „Statement of Civil Society Organizations to the OECD-DAC Midterm Review of Germany 2012“, Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V., Berlin.
- VENRO (2012b)**, „Stellungnahme zum Strategiepapier des BMZ „Mitmachen, Mitwirken und Mitgestalten – Strategie zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in der deutschen Entwicklungspolitik“ in der Fassung vom 23. Juli 2012“, Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V., Bonn.
- VENRO (2013)**, *Standpunkt: Verpasste Chancen! Eine Bilanz von vier Jahren Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V., Berlin.
- VENRO (2019)**, *Jahresbericht 2018*, Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V., Berlin.
- Vereinte Nationen (2015)**, „Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“, Resolution der UN Generalversammlung, Nr. A/RES/70/1, New York.
- Weinhold, J. et al. (Hrsg.) (2014)**, *Dreierlei Wirksamkeit: die Heidelberger Studie zu Systemaufstellungen*, Carl Auer, Heidelberg.
- Weisbord, M. R. (1976)**, „Organizational Diagnosis: Six Places to Look for Trouble with or without a Theory“, *Group & Organization Studies*, Vol. 1, Nr. 4, S. 430-447
- Weisbord, M. R. (1987)**, *Productive Workplaces, Organizing and Managing for Dignity, Meaning and Community*, Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Weisbord, M. R. (1995)**, *Organizational Diagnosis: A Workbook of Theory and Practice*, Addison-Wesley, Reading.
- Wex, T. (2004)**, *Der Nonprofit-Sektor der Organisationsgesellschaft*, Deutscher Universitätsverlag, Wiesbaden.
- Winker, B. und J. Koy (2015)**, „Effizienzbewertung in Evaluationen. Handreichungen für die Effizienzbewertung von Projekten und Programmen der Entwicklungszusammenarbeit“, DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e. V., Mainz.
- Wissenschaftsrat (2014)**, „Aufgaben, Kriterien und Verfahren des Evaluationsausschusses des Wissenschaftsrates“, Nr. 420514, Greifswald.
- Zandonella, B. (2007)**, *pocket europa – EU-Begriffe und Länderdaten*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Zimmer, A. und E. Priller (2001)**, „Die zunehmende Bedeutung des Dritten Sektors – Ergebnisse des international vergleichenden Johns Hopkins Projektes“, *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften*, Bd. 42, S. 11–41.
- Zohlnhöfer, R. (2001)**, *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl – Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung 1982–1998*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

8. ANHANG

8.1 Evaluierungsmatrix

Tabelle 8 Evaluierungsmatrix

Evaluierungsfragen	Bewertungskriterien (BK)	inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden/Quellen	DAC-Kriterium
A) Nutzen und Leistungen für die angesprochenen Zielgruppen				
A.1 Welche Qualität und welchen Nutzen haben die von Engagement Global erbrachten Dienstleistungen und Programme aus Sicht der Zielgruppen?	<p>BK A.1.1 Zielgruppen von Dienstleistungen und Programmen von Engagement Global und Stakeholder bewerten die Dienstleistungen und Programme von Engagement Global als ausreichend, angemessen und nützlich.</p> <p>BK A.1.2 Zielgruppen von Dienstleistungen und Programmen von Engagement Global und Stakeholder sind mit der Qualität der Dienstleistungen und Programme von Engagement Global zufrieden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • programmspezifische Bewertungen durch die Zielgruppen und Stakeholder zu Nutzen und Qualität • Qualitätsmaßstäbe der Zielgruppen • Berücksichtigung der Diversität der Zielgruppen 	<ul style="list-style-type: none"> • Daten- und Dokumentenanalyse: Auswertung von Dokumenten, Monitoringdaten und Evaluierungsberichten • Fallstudien • Interviews mit zentralen Stakeholdern (extern) • qualitative Erhebungen bei ausgewählten Zielgruppen 	<ul style="list-style-type: none"> • Effektivität
A.2 Inwieweit entsprechen die administrativen Abläufe und die Beratung dem Bedarf der Zielgruppen und Stakeholder?	BK A.2.1 Zielgruppen von Dienstleistungen und Programmen von Engagement Global und Stakeholder bewerten die administrativen Abläufe als nachvollziehbar und angemessen.	<ul style="list-style-type: none"> • administrative Abläufe: Kombination zuwendungsrechtlich einwandfreier Verfahren und Nutzerfreundlichkeit • Bedarfserhebung bei den Zielgruppen • Bewertung der administrativen Abläufe und Bedarfe durch die Zielgruppen und Stakeholder (zum Beispiel Dauer und 	<ul style="list-style-type: none"> • Daten- und Dokumentenanalyse: Auswertung von Dokumenten, Monitoringdaten und Evaluierungsberichten • Fallstudien • Interviews mit zentralen Stakeholdern (extern) 	<ul style="list-style-type: none"> • Effektivität

Evaluierungsfragen	Bewertungskriterien (BK)	inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden/Quellen	DAC-Kriterium
	BK A.2.2 Zielgruppen von Dienstleistungen und Programmen von Engagement Global und Stakeholder bewerten die Beratungsleistungen als bedarfsgerecht.	<p>Aufwand der Verfahren, Verbesserungen in der Antragsabwicklung)</p> <ul style="list-style-type: none"> Anpassung der Beratungsleistungen an die Bedarfe der Zielgruppen und Stakeholder 	<ul style="list-style-type: none"> qualitative Erhebungen bei ausgewählten Zielgruppen 	
A.3 Inwieweit ergeben sich aus der Arbeit von Engagement Global nicht intendierte positive oder negative Auswirkungen für die Zielgruppen?	explorativ	<ul style="list-style-type: none"> nicht intendierte positive Auswirkungen nicht intendierte negative Auswirkungen 	<ul style="list-style-type: none"> Auswertung von Dokumenten und Evaluierungsberichten Interviews mit zentralen Stakeholdern 	<ul style="list-style-type: none"> Effektivität Impact
A.4 Inwieweit ist es Engagement Global in ihren Dienstleistungen und Programmen gelungen, neue Zielgruppen anzusprechen (zum Beispiel Migrant*innen, ältere Menschen, junge Menschen in der Berufsausbildung)?	<p>BK A.4.1 Die Inanspruchnahme von Dienstleistungen und Programmen durch neue Zielgruppen (zum Beispiel Migrant*innen, ältere Menschen, junge Menschen in der Berufsausbildung) hat seit Gründung von Engagement Global substantiell zugenommen.</p> <p>BK A.4.2 Hürden zur Beteiligung neuer Zielgruppen an Dienstleistungen und Programmen wurden seit Gründung von Engagement Global substantiell abgebaut.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Veränderungen im Zielgruppenspektrum seit 2012 Bedarfe und Anliegen der neuen Zielgruppen Ausrichtung von Programmen auf die Bedarfe neuer Zielgruppen 	<ul style="list-style-type: none"> Daten- und Dokumentenanalyse: Monitoringdaten Bericht zu Selbsteinschätzungen Fallstudien Interviews/Fokusgruppen mit zentralen Stakeholdern auf der Ebene der Gesamtorganisation 	<ul style="list-style-type: none"> Relevanz Effektivität Impact

Evaluierungsfragen	Bewertungskriterien (BK)	inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden/Quellen	DAC-Kriterium
A.5 Inwieweit ist Chancengleichheit in der Zugänglichkeit zu den Dienstleistungen und Programmen von Engagement Global gewährleistet?	<p>BK A.5.1 Zielgruppen sehen uneingeschränkte Zugangsmöglichkeiten zu Dienstleistungen und Programmen von Engagement Global.</p> <p>BK A.5.2 Dienstleistungen und Programme von Engagement Global sind so angelegt, dass unterschiedliche Zielgruppen gleiche Zugangschancen haben.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • mögliche und tatsächliche Zugangsbarrieren • Abbau von Zugangsbarrieren • Veränderungen hinsichtlich der Nutzung unter Berücksichtigung des Spektrums unterschiedlicher Zielgruppen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bericht zu Selbsteinschätzungen • Fallstudien • Interviews mit ausgewählten Stakeholdern (extern) 	<ul style="list-style-type: none"> • Relevanz • Effektivität • Impact
B) Institutionelle Aufstellung und Leistungsfähigkeit				
(1) Ziele, Werte, Strategien				
B.1.1 Wie angemessen und relevant sind die aktuellen strategischen Ziele für Engagement Global vor dem Hintergrund der mit der Gründung verbundenen und aktuellen Erwartungen und Kontextbedingungen? Welche Fokussierung erscheint vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Erwartungen und	<p>BK B.1.1.1 Die aktuellen strategischen Ziele entsprechen den Erwartungen der zentralen Stakeholder (BMZ, Zivilgesellschaft, Länder, Kommunen, Wirtschaft) zum Zeitpunkt der Gründung beziehungsweise jetzt.</p> <p>BK B.1.1.2 Die aktuelle Zielformulierung erscheint im Lichte der aktuellen Kontextbedingungen als schlüssig.</p> <ul style="list-style-type: none"> • aus Sicht der Zielgruppen/Stakeholder • vor dem Hintergrund globaler Agenden 	<ul style="list-style-type: none"> • Erwartungen unterschiedlicher Stakeholder bezüglich relevanter Ziele (zum Zeitpunkt der Gründung von Engagement Global und jetzt) • Erwartungen unterschiedlicher Stakeholder bezüglich der Notwendigkeit einer Fokussierung oder Erweiterung in Bezug auf das Portfolio von Engagement Global • Veränderung der Kontextbedingungen seit der Gründung • Passung von Zielen und aktuellen Kontextbedingungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontextanalyse • Interviews/Fokusgruppen mit zentralen Stakeholdern auf der Ebene der Gesamtorganisation: Kuratorium, BMZ, Zivilgesellschaft • Befragung von Mitarbeitenden 	<ul style="list-style-type: none"> • Relevanz

Evaluierungsfragen	Bewertungskriterien (BK)	inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden/Quellen	DAC-Kriterium
Kontextbedingungen sinnvoll?	<ul style="list-style-type: none"> vor dem Hintergrund der Strategien des BMZ/der Bundesregierung vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Entwicklungen, insbesondere zu Flucht und Migration <p>BK B.1.1.3 Zentrale Stakeholder nehmen den Umfang des Portfolios von Engagement Global als angemessen wahr.</p>			
B.1.2 Inwieweit haben die Anliegen der zentralen Stakeholder (BMZ, Zivilgesellschaft, Länder, Kommunen, Wirtschaft) ihren Niederschlag in der Strategieentwicklung von Engagement Global gefunden?	<p>BK B.1.2.1 Beteiligungsmechanismen wurden entwickelt.</p> <p>BK B.1.2.2 Beteiligungsmechanismen werden genutzt.</p> <p>BK B.1.2.3 Die Beteiligungsmechanismen erlauben den zentralen Stakeholdern ihre Anliegen in die Strategieentwicklung einzubringen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Strategieentwicklung seit der Gründung von Engagement Global Beteiligungsmöglichkeiten im Strategiefindungsprozess Nutzung der Beteiligungsmöglichkeiten im Strategiefindungsprozess Gewichtung der tatsächlichen Einflussmöglichkeiten der zentralen Stakeholder 	<ul style="list-style-type: none"> Kontextanalyse Dokumentenanalyse Interviews/Fokusgruppen mit zentralen Stakeholdern auf der Ebene der Gesamtorganisation: Kuratorium, BMZ, Zivilgesellschaft 	<ul style="list-style-type: none"> Relevanz Effektivität
B.1.3 Inwieweit hat Engagement Global eine handlungsleitende Strategie zur	BK B.1.3.1 Zentrale Stakeholder nehmen eine hohe Kohärenz zwischen Strategieentwicklung und -implementierung wahr.	<ul style="list-style-type: none"> Umgang mit unterschiedlichen strategischen Vorgaben Anpassung und Weiterentwicklung der handlungsleitenden Strategie 	<ul style="list-style-type: none"> Daten- und Dokumentenanalyse: Berichte zur Zielerreichung, Geschäftsberichte Interviews/Gruppendiskussionen mit zentralen Stakeholdern 	<ul style="list-style-type: none"> Effektivität

Evaluierungsfragen	Bewertungskriterien (BK)	inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden/Quellen	DAC-Kriterium
Orientierung ihrer Arbeit verfolgt?			auf der Ebene der Gesamtorganisation	
B.1.4 Inwiefern haben sich aus dem mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) verbundenen Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik Auswirkungen auf das Zielsystem und die Arbeit von Engagement Global ergeben?	BK B.1.4.1 Mainstreaming der Prinzipien der Agenda 2030 und der SDGs in Ziele und Programme von Engagement Global ist umgesetzt.	<ul style="list-style-type: none"> durch SDGs beziehungsweise durch entsprechende politische Vorgaben des BMZ induzierte Veränderungen bei Zielen und Arbeitsweise von Engagement Global durch SDGs beziehungsweise durch entsprechende politische Vorgaben des BMZ induzierte Veränderungen in der Ausrichtung der Programme 	<ul style="list-style-type: none"> Daten- und Dokumentenanalyse: Strategie- und Steuerungsdokumente Bericht zu Selbsteinschätzungen Fallstudien 	<ul style="list-style-type: none"> Effektivität Nachhaltigkeit
(2) Strukturen und Prozesse				
B.2.1 Inwieweit sind die Strukturen und Prozesse innerhalb von Engagement Global für die Erbringung und Durchführung der Programme und Dienstleistungen angemessen?	<p>BK B.2.1.1 Die Strukturen und Prozesse innerhalb von Engagement Global haben sich als förderlich für eine effektive und effiziente Erbringung und Durchführung der Programme und Dienstleistungen erwiesen.</p> <p>BK B.2.1.2 Strukturen und Prozesse wurden weiterentwickelt, um die Erbringung und Durchführung der Programme</p>	<ul style="list-style-type: none"> Bedeutung und Ausgestaltung von programmübergreifenden Strukturen und Prozessen im Vergleich zu programmspezifischen Strukturen und Prozessen Spannungsverhältnis von Bedarfsorientierung und zuwendungsrechtlichen Anforderungen Stellenwert von Eigeninitiative und Flexibilität 	<ul style="list-style-type: none"> Interviews/Fokusgruppen/Workshops auf zentraler Ebene Fallstudien Interviews mit ausgewählten Stakeholdern 	<ul style="list-style-type: none"> Effektivität Effizienz Nachhaltigkeit

Evaluierungsfragen	Bewertungskriterien (BK)	inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden/Quellen	DAC-Kriterium
	<p>und Dienstleistungen zu verbessern.</p> <p>BK B.2.1.3 Strukturen und Prozesse sind so gestaltet, dass langfristig eine nachhaltige Zielerreichung möglich ist.</p> <p>BK B.2.1.4 Strukturen und Prozesse wurden Veränderungen in der Organisation (zum Beispiel dem Mittel- und Personalaufwuchs) angepasst.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Verbindlichkeit von Strukturen und Prozessen und Mechanismen der Weiterentwicklung und Anpassung an Veränderungen in der Organisation 		
B.2.2 Inwieweit konnten Synergieeffekte im Zusammenspiel der verschiedenen Dienstleistungen und Programme von Engagement Global erzielt werden?	<p>BK B.2.2.1 Austausch und Zusammenarbeit unter Programmen/Dienstleistungen bestehen und werden aktiv gefördert.</p> <p>BK B.2.2.2 Synergieeffekte werden systematisch geplant, gesteuert, erfasst und ausgewertet.</p> <p>BK B.2.2.3 Synergieeffekte konnten in substanziellem Maße realisiert werden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Anreize und Bereitschaft für programmübergreifende Zusammenarbeit • erwartete und realisierte „Kooperationsrente“ • Planung, Steuerung, Erfassung und Auswertung von Synergieeffekten auf der technisch-administrativen sowie der konzeptuellen Ebene von Programmen • Stellenwert programmeigener Identitäten im Verhältnis zur Gesamtorganisation und zur programmübergreifenden Zusammenarbeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Bericht zu Selbsteinschätzungen • Interviews/Fokusgruppen/Workshops auf zentraler Ebene • Fallstudien • Interviews mit ausgewählten Stakeholdern 	<ul style="list-style-type: none"> • Effektivität • Effizienz
B.2.3 Was sind förderliche und hemmende Faktoren für die Leistungsfähigkeit der Gesamtorganisation?	explorativ	<ul style="list-style-type: none"> • förderliche Faktoren: Welches sind die zentralen Faktoren? • hemmende Faktoren: Welches sind die zentralen Faktoren? 	<ul style="list-style-type: none"> • Bericht zu Selbsteinschätzungen • Interviews/Fokusgruppen/Workshops auf zentraler Ebene • Fallstudien • Interviews mit ausgewählten Stakeholdern 	<ul style="list-style-type: none"> • Effektivität • Nachhaltigkeit

Evaluierungsfragen	Bewertungskriterien (BK)	inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden/Quellen	DAC-Kriterium
B.2.4 Inwieweit sind innerhalb von Engagement Global angemessene institutionelle Lernmechanismen, zum Beispiel durch Monitoring und Evaluation, entwickelt und verankert worden? Inwieweit wird Innovation gefördert?	BK B.2.4.1 Durch die Umsetzung des M&E-Rahmenkonzepts werden angemessene Lernmechanismen entwickelt und verankert.	<ul style="list-style-type: none"> • Stand der Umsetzung des M&E-Rahmenkonzepts • Lernprozesse auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlichen Formaten (zum Beispiel regelmäßiger Austausch mit Zielgruppen) • Lern- und Fehlerkultur in Engagement Global: Nutzen von positiven und negativen Lernerfahrungen • Einfluss der Steuerung durch das BMZ auf institutionelle Lernmechanismen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bericht zu Selbsteinschätzungen • Interviews/Fokusgruppen/Workshops auf zentraler Ebene • Fallstudien • Interviews mit ausgewählten Stakeholdern 	<ul style="list-style-type: none"> • Effektivität • Nachhaltigkeit
	BK B.2.4.2 Entscheidungen werden auf Grundlage von M&E-Ergebnissen gefällt.			
	BK B.2.4.3 Lernerfahrungen werden systematisch für die Verbesserung der Arbeit von Engagement Global genutzt.			
	BK B.2.4.4 Innovationspotenziale werden erkannt und genutzt.			
B.2.5 Inwieweit ist die Aufgabenteilung zwischen Außenstellen und Zentrale funktional (effektiv und effizient) im Sinne der Zielerreichung?	BK B.2.5.1 Die Aufgabenteilung zwischen Zentrale und Außenstellen ist vor dem Hintergrund der Strategie für Engagement Global funktional schlüssig begründet.	<ul style="list-style-type: none"> • Funktionalität des Zusammenspiels zwischen zentraler und dezentraler Ebene • komparative Vorteile der Außenstellen, zum Beispiel Impulsgeberinnen auf dezentraler Ebene • Nutzen der Außenstellen aus Sicht der Stakeholder auf dezentraler Ebene 	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentenanalyse • Interviews/Fokusgruppen/Workshops auf dezentraler Ebene • Interviews mit ausgewählten zentralen Stakeholdern • Fallstudien 	<ul style="list-style-type: none"> • Effektivität • Effizienz
	BK B.2.5.2 Zielgruppen und Stakeholder nehmen die Aufgabenverteilung als effektiv und bedarfsgerecht wahr.			

Evaluierungsfragen	Bewertungskriterien (BK)	inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden/Quellen	DAC-Kriterium
	<p>BK B.2.5.3 Die Aufgabenteilung zwischen Zentrale und Außenstellen wurde und wird veränderten Anforderungen angepasst.</p> <p>BK B.2.5.4 Die Aufgabenteilung zwischen Zentrale und Außenstellen berücksichtigt in angemessener Weise Aspekte des effizienten Ressourceneinsatzes.</p>			
C) Rolle im Handlungsfeld „entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement“				
C.1 Inwieweit ist die Rolle von Engagement Global im Handlungsfeld „entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement“ angemessen?	<p>BK C.1.1 Stakeholder nehmen angemessene Rolle vor dem Hintergrund einer optimalen Engagementförderung/Zielerreichung wahr.</p> <p>BK C.1.2 Beziehungen zu zentralen Akteuren im Feld sind definiert.</p> <p>BK C.1.3 Beziehungen werden entsprechend gestaltet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rolle von Engagement Global in der Eigenwahrnehmung • Rolle von Engagement Global in der Wahrnehmung der zentralen Stakeholder • Rollenfindung und Rollenwandel • Umgang mit widersprüchlichen Rollenerwartungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontextanalyse • Portfolioanalyse • Bericht zu Selbsteinschätzungen • Interviews/Fokusgruppen mit zentralen Stakeholdern auf der Ebene der Gesamtorganisation: Kuratorium, BMZ, Zivilgesellschaft 	<ul style="list-style-type: none"> • Relevanz • KKK
C.2 Inwieweit sind die Programme und Dienstleistungen von Engagement Global,	BK C.2.1 Die Komplementarität wird jeweils von Engagement Global geprüft.	<ul style="list-style-type: none"> • Eigenwahrnehmung von Engagement Global zur Komplementarität • Wahrnehmung zentraler Stakeholder zur Komplementarität 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontextanalyse • Portfolioanalyse • Bericht zu Selbsteinschätzungen • Fallstudien 	<ul style="list-style-type: none"> • Relevanz • KKK

Evaluierungsfragen	Bewertungskriterien (BK)	inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden/Quellen	DAC-Kriterium
inklusive ihrer Außenstellen, komplementär zu Aktivitäten anderer Akteure?	<p>BK C.2.2 Programme und Dienstleistungen werden in Abstimmung mit den relevanten Stakeholdern so konzipiert, dass die Komplementarität gewährleistet ist (dasselbe gilt für andere Akteure im Feld).</p> <p>BK C.2.3 Die Komplementarität ist aus Sicht der relevanten Stakeholder gegeben.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Umgang mit Spannungsverhältnissen zwischen Komplementarität und Konkurrenz 	<ul style="list-style-type: none"> Interviews mit ausgewählten zentralen Stakeholdern 	
C.3 Wie ist die Rolle von Engagement Global vor dem normativen Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips und des Initiativrechts zu bewerten?	<p>BK C.3.1 Engagement Global beachtet in ihrer Arbeit das Initiativrecht und das Subsidiaritätsprinzip.</p> <p>BK C.3.2 Die strategischen Vorgaben des BMZ beachten das Subsidiaritätsprinzip und das Initiativrecht.</p>	<ul style="list-style-type: none"> normativer Hintergrund zum Subsidiaritätsprinzip normativer Hintergrund zum Initiativrecht Rolle von Engagement Global in der Eigenwahrnehmung Rolle von Engagement Global in der Wahrnehmung zentraler Stakeholder Prozesse zur Klärung der Aufgabenteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft im Sinne des Subsidiaritätsprinzips 	<ul style="list-style-type: none"> Kontextanalyse Bericht zu Selbsteinschätzungen Fallstudien Interviews mit ausgewählten zentralen Stakeholdern 	<ul style="list-style-type: none"> Relevanz KKK
C.4 Inwieweit ist die Arbeitsteilung und die strategische Kooperation mit anderen Akteuren im Handlungsfeld „entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement“ für die	<p>BK C.4.1 Engagement Global nutzt Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Akteuren, um die eigenen Ziele zu erreichen.</p> <p>BK C.4.2 Kooperationen sind aus übergeordneten strategischen und/oder programmspezifischen Überlegungen heraus schlüssig begründet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Bedeutung und Stellenwert von strategischen Kooperationen Rollenklärung in strategischen Kooperationen Nutzen von strategischen Kooperationen für die Qualität der Programme gezielte Steuerung bestehender und neuer strategischer Kooperationen 	<ul style="list-style-type: none"> Bericht zu Selbsteinschätzungen Fallstudien Interviews mit ausgewählten zentralen Stakeholdern Interviews mit ausgewählten Kooperationspartnern 	<ul style="list-style-type: none"> Effektivität KKK

Evaluierungsfragen	Bewertungskriterien (BK)	inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden/Quellen	DAC-Kriterium
Zielerreichung von Engagement Global funktional?	BK C.4.3 Rollen und Aufgaben zwischen Engagement Global und Kooperationspartnern sind klar definiert und werden im Lichte der Kooperationserfahrungen angepasst beziehungsweise weiterentwickelt.			
D) Steuerungsstrukturen und -prozesse (Governance)				
D.1 Wie angemessen sind die Steuerungsstrukturen und -prozesse für die Leistungsfähigkeit von Engagement Global, auch vor dem Hintergrund des erfolgreichen Mittel- und Personalaufwuchses?	<p>BK D.1.1 Die bei Engagement Global implementierten Steuerungsstrukturen und -prozesse sind geeignet, um die Leistungsfähigkeit von Engagement Global mittelfristig zu gewährleisten.</p> <p>BK D.1.2 Steuerungsstrukturen und -prozesse wurden entsprechend dem Mittel- und Personalaufwuchs angepasst.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Herausforderungen durch Mittel- und Personalaufwuchs für Steuerungsstrukturen und -prozesse • Anpassungen und Weiterentwicklung von Steuerungsstrukturen und -prozessen • Rolle der Leitung von Engagement Global zu gewährleisten 	<ul style="list-style-type: none"> • Daten- und Dokumentenanalyse: Strategie- und Steuerungsdokumente • Bericht zu Selbsteinschätzungen • Fallstudien • Interviews mit zentralen Stakeholdern 	<ul style="list-style-type: none"> • Effektivität • Effizienz • Nachhaltigkeit
D.2 Inwieweit ist die Steuerung von Engagement Global durch das BMZ strategiekonform, kohärent und effizient?	<p>BK D.2.1 Die Steuerung durch das BMZ entspricht den strategischen Vorgaben des BMZ für die Arbeit von Engagement Global.</p> <p>BK D.2.2 Die Kohärenz zwischen den Steuerungsimpulsen von unterschiedlichen Organisationseinheiten im BMZ ist sichergestellt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • BMZ-interne Koordinations- und Abstimmungsmechanismen zur Steuerung der Arbeit von Engagement Global • Konsequenzen der BMZ-Steuerung für Strukturen und Prozesse innerhalb von Engagement Global • Veränderungen in der Steuerung durch das BMZ seit 2012 	<ul style="list-style-type: none"> • Daten- und Dokumentenanalyse: Strategie- und Steuerungsdokumente sowie Zuwendungsbescheide • Bericht zu Selbsteinschätzungen • Interviews mit Mitarbeitenden in den zuständigen BMZ-Referaten 	<ul style="list-style-type: none"> • Effektivität • Effizienz • KKK

Evaluierungsfragen	Bewertungskriterien (BK)	inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden/Quellen	DAC-Kriterium
	BK D.2.3 Die Steuerung erfolgt nach Effizienzgesichtspunkten.			
D.3 Inwieweit sind die Mitwirkungs- und Beschwerdemöglichkeiten in den Programmen und Dienstleistungen aus Sicht der Zielgruppen sowie der Stakeholder von Engagement Global angemessen?	<p>BK D.3.1 Die Zielgruppen erachten ihre Möglichkeiten, die Arbeit von Engagement Global mitzugestalten beziehungsweise Beschwerden einzubringen, als angemessen.</p> <p>BK D.3.2 Die relevanten Stakeholder erachten ihre Möglichkeiten, die Arbeit von Engagement Global mitzugestalten beziehungsweise Beschwerden einzubringen, als angemessen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Stellenwert und Ausgestaltung von Mitwirkungsmöglichkeiten • Stellenwert, tatsächliche Nutzung und Ausgestaltung von Beschwerdemöglichkeiten • Bewertung von Mitwirkungs- und Beschwerdemöglichkeiten aus Sicht der Stakeholder beziehungsweise Zielgruppen 	<ul style="list-style-type: none"> • Fallstudien • Interviews mit ausgewählten zentralen Stakeholdern • qualitative Befragungen bei ausgewählten Zielgruppen 	<ul style="list-style-type: none"> • Effektivität • Nachhaltigkeit
D.4 Inwieweit erfüllt das Kuratorium den ihm zugedachten Beitrag im Rahmen der Governance-Struktur von Engagement Global?	<p>BK D.4.1 Das Kuratorium erbringt den ihm zugedachten Beitrag.</p> <p>BK D.4.2 In seiner Selbstwahrnehmung erfüllt das Kuratorium die ihm zugedachten Aufgaben in angemessener Weise.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rolle und Funktion des Kuratoriums • Bewertung der Rolle und Funktion des Kuratoriums aus Sicht der zentralen Stakeholder • Gestaltungsmöglichkeiten des Kuratoriums, inklusive Veränderungen von 2012 bis heute 	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentenanalyse • Interviews mit Kuratoriumsmitgliedern 	<ul style="list-style-type: none"> • Effektivität

8.2 Anzahl der befragten Personen nach Stakeholdergruppe**Tabelle 9 Anzahl der befragten Personen nach Stakeholdergruppe**

	Analyse der Gesamtorganisation		Außenstellenanalyse		Interviews mit zentralen Stakeholdern		Fallstudien		Online- befragung	
	Interview	FGD/WS*	Interview	FGD/WS	Interview	FGD/WS	Interview	FGD/WS		
BMZ					15					
Zivilgesellschaft					10	3				
Länder			6		4					
Kommunen			1		2					
Wirtschaft					2					
zentrale Koope- rationspartner					3					
Zielgruppen							46			
Vertreter*innen von Trägerorga- nisationen							30			
Vertreter*innen von Kommunen							16			
Landesnetzwerke				38						
Stakeholder AS bzw. FS**			27				5	6		
Mitarbeitende Engagement Glo- bal	21	13	7	20			11	50		357

Anmerkung: * FGD = Fokusgruppendifkussion, WS = Workshop ** AS = Außenstelle, FS = Fallstudie

8.3 Auswahl der Interviewpartner*innen im Rahmen der Fallstudien bengo, FEB und GNK

Im Folgenden wird im Detail beschrieben, auf welcher Basis die im Rahmen der Fallstudien von bengo, FEB und GNK telefonisch befragten Trägerorganisationen beziehungsweise Kommunen ausgewählt wurden.

Fallstudie bengo

Aus den geförderten Trägerorganisationen des Jahres 2015 wurden in einer geschichteten Stichprobenziehung aus einer Grundgesamtheit von 227 Trägern 14 für leitfadengestützte Interviews ausgewählt. Kriterien für die Schichtung waren Größenklassen in der Fördersumme von $\geq 0,02$ bis $< 0,05$ Millionen Euro, $\geq 0,05$ bis $< 0,1$ Millionen Euro, $\geq 0,1$ bis $< 0,5$ Millionen Euro, $\geq 0,5$ bis 1 Million Euro und ≥ 1 Million Euro sowie eine Förderung durch die Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger – SEWOH“. Das Bezugsjahr 2015 wurde ausgewählt, um die Träger nach Veränderungen zu fragen, die sich im Zuge der ab dem 1. Januar 2016 geltenden „Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger (Kapitel 2302 Titel 687 76)“ für sie ergeben haben, wie die Übernahme von Finanzverwaltung, Prüfaufgaben und Aufbau eines Onlineportals zur Antragseinreichung durch Engagement Global.

Bei den Gesprächspartner*innen handelte es sich um fachliche Projektkoordinator*innen. Insgesamt wurden 15 Personen interviewt. Da nicht sämtliche ursprünglich ausgewählte Interviewpartner*innen zu einem Gespräch bereit waren, erfolgten insgesamt viermal Nachbenennungen. Von einer Gesamterhebung mittels Onlinebefragung wurde abgesehen, um nicht mit der von Engagement Global Anfang des Jahres 2019 laufenden Trägerbefragung im Rahmen der Umsetzung des M&E-Rahmenkonzepts zu kollidieren und die Trägerorganisationen nicht zu sehr zu belasten. Die Interviews fanden vom 18. März bis 12. Juni 2019 statt.

Fallstudie FEB

Aus einer Liste der geförderten Trägerorganisationen mit Projekten mit einer Laufzeit bis zum 31. Dezember 2018 bei Laufzeitbeginn ab 1. Juli 2015 wurden in einer geschichteten Stichprobenziehung aus einer Grundgesamtheit von 183 Trägern 15 für leitfadengestützte Interviews gezogen. Die Interviewpartner*innen waren fachliche Projektkoordinator*innen. Kriterium der Schichtung war die Förderung über und unter 50.000 Euro.

Da gelegentlich von eingeladenen Interviewpartner*innen keine Rückmeldung erfolgte, wurden 2 weitere Stichprobenziehungen vorgenommen. Wie bei der bengo-Fallstudie wurde mit Rücksicht auf die Befragungen der Trägerorganisationen durch Engagement Global auf eine Vollerhebung verzichtet. Die Interviews wurden zwischen 12. April und 29. Mai 2019 durchgeführt.

Fallstudie GNK

Aus einer Grundgesamtheit von 258 beziehungsweise laut einer aktualisierten Liste 276 Kommunen, die in der Monitoringdatenbank von GNK verzeichnet waren, wurde in einem ersten Schritt eine Zufallsstichprobe von 10 Kommunen gezogen. Da nicht alle Kommunen zu einem Gespräch bereit waren, wurden zu späteren Zeitpunkten erst 6 und dann noch einmal 10 weitere Kommunen zufällig ausgewählt. Die Stichproben waren danach geschichtet, ob die Kommunen im Rahmen eines Länderansatzes an GNK teilgenommen haben, der spezifisch auf ein Bundesland ausgerichtet ist. Diese Länderansätze bestehen für NRW, Schleswig-Holstein, Thüringen und das Saarland.

In der Grundgesamtheit ist circa ein Viertel der Kommunen (54 von 258) in einen Länderansatz eingebunden. Da die nicht in einen Länderansatz eingebundenen Kommunen aber zum Teil nur punktuell mit GNK in Kontakt gekommen waren, zum Beispiel durch Teilnahme an einer Veranstaltung, und dadurch wenig aussagekräftig zum Handlungsfeld „GNK“ gewesen wären, wurden in der angeschriebenen Stichprobe Kommunen mit Länderansatz überrepräsentiert (14 von 26 Kommunen) gegenüber den Kommunen ohne Länderansatz. Zudem wurden nur solche Kommunen angeschrieben, die von GNK als „aktive Kommune“ eingeschätzt wurden, deren Zusammenarbeit also über punktuelle Kontakte hinausging (insgesamt 62 Kommunen). Damit sollte gewährleistet werden, dass aussagekräftige Beurteilungen der Zusammenarbeit erhoben werden konnten.

Die angeschriebenen Kommunen, die sich nicht zurückmeldeten, erhielten ein Erinnerungsschreiben. Insgesamt reagierten 15 Kommunen, mit denen im Zeitraum vom 20. März bis 14. Juni 2019 ein Interview geführt wurde, davon 9 Kommunen, die im Rahmen eines Länderansatzes teilgenommen haben¹⁰⁵, und 6, bei denen das nicht Fall war.

8.4 Zusatzinformationen zur Erfassung der Verwaltungskosten bei Engagement Global

8.4.1 Verwaltungskosten der Gesamtorganisation

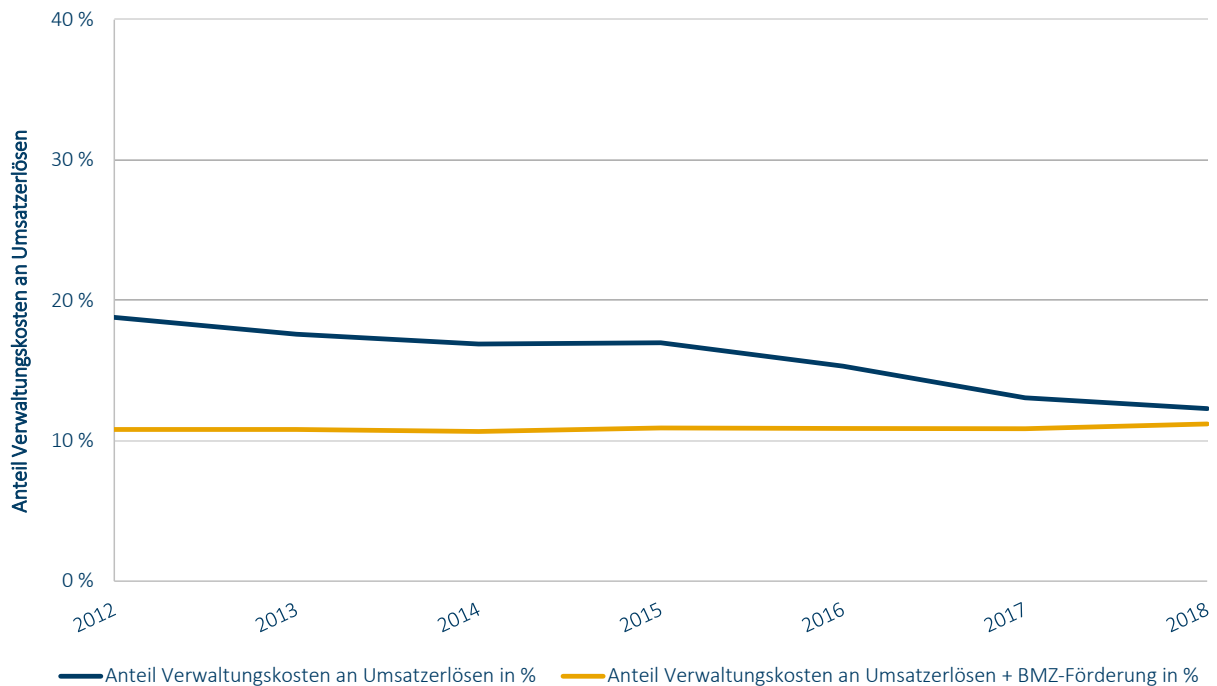
Um den Nutzen und die Leistungen von Engagement Global für ihre Zielgruppen besser einschätzen zu können, ist eine Charakterisierung der Effizienz beziehungsweise Wirtschaftlichkeit von Interesse. Beide Begriffe werden in diesem Kontext wie bei Mühlenkamp (2015) synonym verwendet. In diesem Evaluierungskontext kann Effizienz als „Produktionseffizienz“ konkretisiert werden, das heißt als eingesetzte Ressourcen in Beziehung zur Leistung (Winker und Koy, 2015). Es gilt die Annahme, dass der Nutzen für die Gruppe NROs, Kommunen und sonstiger Initiativen als Letztzuwendungsempfänger größer wird, je mehr Fördermittel für die Zielgruppen zur Verfügung stehen. Engagement Global konnte jedoch auf Anfrage keine Daten zu eigenen direkten und indirekten Verwaltungskosten insgesamt oder programmspezifischen Kosten zur Verfügung stellen (Dok. 45). Dies ist verständlich, da Engagement Global keine Kosten- und Leistungsrechnung durchführt (I 95; Dok. 45), sodass eine exakte Kostenzuordnung nicht möglich ist. Entsprechend konnten keine Wirtschaftlichkeitsaussagen im Rahmen der Fallstudien bengo und FEB gemacht werden.

Proxy „Verwaltungskosten“ und korrigierter Proxy „Verwaltungskosten“

Um zumindest einen Hinweis zur Größenordnung der Verwaltungskosten zu erhalten, wurden vom Evaluierungsteam als Annäherung (Proxy) aus den veröffentlichten Jahresabschlüssen die Größen „Personalaufwand“, „Abschreibungen“ sowie „Sonstige betriebliche Aufwendungen“ auf der einen Seite und „Umsatzerlöse“ sowie „Sonstige betriebliche Erträge“ auf der anderen Seite zusammengefasst und zueinander in Relation gesetzt (Engagement Global, 2013b, 2014a, 2015, 2016c, 2017a, 2018a, 2019c). Der so ermittelte Proxy „Verwaltungskostenanteil“ sinkt von 19 Prozent im Jahr 2012 bis auf 12 Prozent im Jahr 2018 (s. Abbildung 21). Aus dem Nachhaltigkeitsbericht 2015/2016 (Engagement Global, 2017b, S. 23 f.) wird für die Jahre 2015 und 2016 deutlich, dass Engagement auch mit dem oben genannten Zahlenwerk des Proxyansatzes arbeitet. 2015 und 2016 flossen 109 Millionen Euro beziehungsweise 159,7 Millionen Euro in die Durchführung von Projekten, das heißt „ein Großteil in die Weiterleitung“. Engagement Global standen 2015 131,3 Millionen Euro und 2016 188,6 Millionen Euro zur Verfügung. Hieraus wird für das Jahr 2016 abgeleitet, dass 85 Prozent der Mittel der Durchführung von Projekten zugutekamen. Mit anderen Worten handelt es sich um einen Verwaltungsaufwand von 15 Prozent, was mit der Proxyberechnung (s. Abbildung 21) exakt übereinstimmt.

Aus der deutlichen Abnahme des Proxys „Verwaltungskostenanteil“ kann jedoch nicht abgeleitet werden, dass Engagement Global effizienter geworden ist. Vielmehr sind ab 2016 die Mittel vom BMZ an Engagement Global übertragen worden, für die Engagement Global vorher schon die Antragstellenden beraten hat. Dem Aufwand stand bis dahin kein Fördermittelabfluss bei Engagement Global gegenüber. Bezieht man diese Mittel mit ein, zeigt sich, dass der korrigierte Proxy „Verwaltungskosten“ von 2012 bis 2018 durchweg rund 11 Prozent beträgt (s. Abbildung 21). Nach einer vollständigen Bewirtschaftung des Titels „private Träger“ durch Engagement Global wird der bisherige Unterschied zwischen beiden Proxys verschwinden.

¹⁰⁵ Bei 2 Kommunen wurde erst im Laufe des Interviews festgestellt, dass sie in einen Länderansatz eingebunden sind.

Abbildung 21 Proxy „Verwaltungskosten“ und Proxy „korrigierte Verwaltungskosten“

Anmerkung: Einbeziehung des gesamten Titels „private Träger“, für den Engagement Global die Beratung durchführt

Quellen: eigene Darstellung auf der Grundlage von Engagement Global (2013b, 2014a, 2015, 2016c, 2017a, 2018a, 2019c)

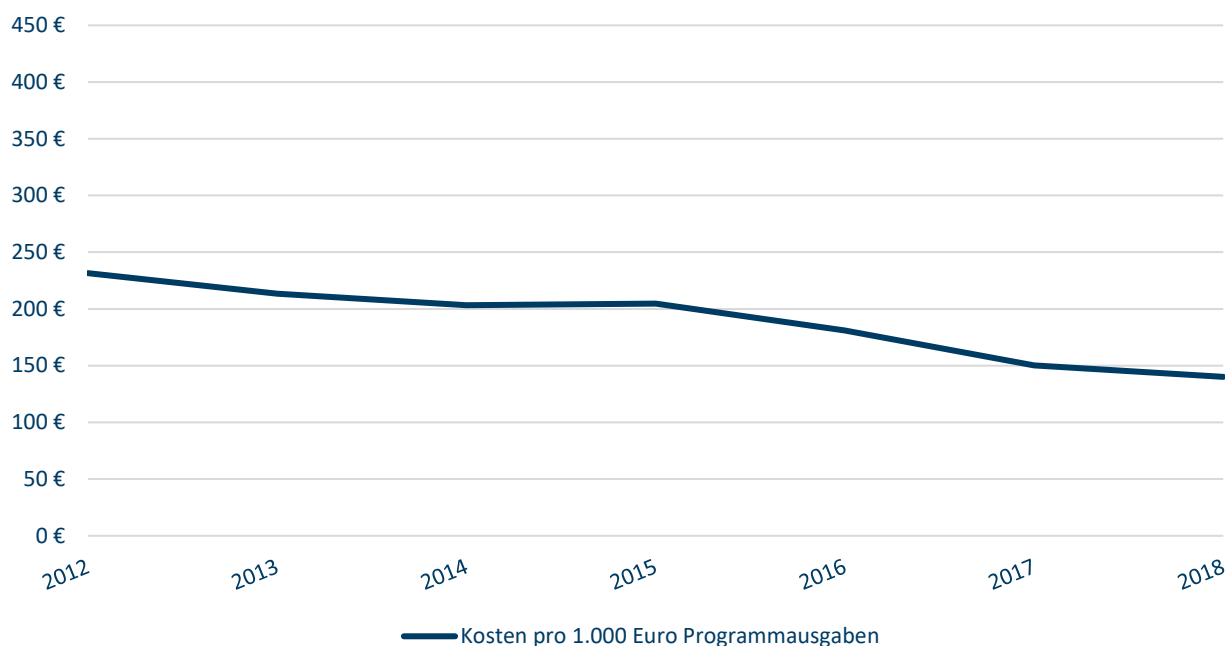
Bewertung

Der Proxy „Verwaltungskosten“ gibt Hinweise darauf, dass seit Gründung von Engagement Global keine Veränderungen bezüglich der Wirtschaftlichkeit der Gesamtorganisation stattgefunden haben. Trotz Aufwuchs insbesondere mit dem Jahr 2016 ist es Engagement Global gelungen, den Verwaltungs-kostenanteil annähernd konstant zu halten. Eine Einordnung der Höhe des Proxys „Verwaltungskostenanteil“ im Sinne eines Benchmarkings fällt allerdings schwer, da ein unmittelbarer Vergleich mit anderen Organisationen der deutschen EZ aufgrund des spezifischen Portfolios von Engagement Global und mangelnder öffentlich zugänglicher Daten nicht möglich ist.

Der ermittelte Proxywert „Verwaltungskosten“ von 11 Prozent bewegt sich im Spektrum von 4 bis 14 Prozent, das heißt in der Größenordnung, die von Engagement Global im Rahmen der Projektförderung je nach programmspezifischen Vorgaben den Projektnehmer*innen als Verwaltungskostenpauschale zugemessen wird. Engagement Global erfüllt folglich den Anspruch, der an Zuwendungsempfänger gestellt wird. Eine Aussage über weitere Potenziale zur Optimierung beziehungsweise Reduzierung von Verwaltungskosten kann im Rahmen dieser Evaluierung nicht getroffen werden.

8.4.2 Verwaltungskosten und Programmausgaben

In einer weiteren Annäherung kann ein Input/Output-Proxy ermittelt werden, in dem als Input die aufsummierte Größe „Personalaufwand, Abschreibungen sowie Sonstige betriebliche Aufwendungen“ und als Output die Position „Materialaufwand“ analog zu den Programmausgaben aus den veröffentlichten Jahresabschlüssen von Engagement Global verwendet werden. Man erhält eine Relation von Verwaltungsaufwand zu den Programmausgaben, die in Abbildung 22 dargestellt ist. Die Programmausgaben sind vor allem Mittel für die Weiterleitungsprogramme (rund 90 Prozent, s. Engagement Global 2016d, 2017d, 2018b, 2019e). Der Proxy liefert gemittelt über alle Programme eine Aussage zu den Verwaltungskosten in Bezug auf die ausgereichten Fördermittel. Von 2012 bis 2018 gehen die Verwaltungskosten von 230 auf 140 Euro pro 1.000 Euro zurück.

Abbildung 22 „Verwaltungskosten“ in Bezug zu „Programmausgaben“

Quellen: eigene Darstellung auf der Grundlage von Engagement Global (2013b, 2014a, 2015, 2016c, 2017a, 2018a, 2019c)

Bewertung

Im Bereich der Förderadministration auf Landesebene wird ein Schwellenwert von 200 Euro durchschnittlicher Verwaltungskosten pro 1.000 Euro ausgereicherter Fördermittel angegeben, ab dem die Prozesskette der Fördermittelbearbeitung auf Verbesserungen kritisch durchleuchtet werden sollte (Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, 2013, S. 63). In Baden-Württemberg empfahl der Landesrechnungshof den Landesministerien, ab einem Verwaltungskostenanteil von 10 Prozent bei Programmen diese Überschreitung im Rahmen des Fördercontrollings zu begründen (Rechnungshof Baden Württemberg, 2013, S. 64).

Auch wenn die vorgenannten Schwellenwerte nur für Einzelprogramme definiert wurden, liefern sie dennoch für die ermittelten Werte des hier angewendeten aggregierten Input/Output-Proxys eine grobe Einordnung. Da Engagement Global im wesentlichen Fördermittel in Programme weiterleitet, bietet sich eine Anwendbarkeit der beiden Schwellenwerte an. Der obere Schwellenwert wird von Engagement Global seit 2016 unterschritten. Ab diesem Jahr erfolgte eine signifikante Übernahme von bis dato durch das BMZ administrierten Fördermitteln, wobei schon vorher Engagement Global hierzu die Beratungsleistungen erbrachte hatte, ohne diese Fördermittel allerdings den Programmausgaben zurechnen zu können. Der Wert von 140 Euro/1.000 Euro Programmausgaben von 2018 nähert sich dem unteren Schwellenwert.

Sicherlich sind solche Verwaltungskostenvergleiche auf Programmebene zielführender, wenn eine verlässliche Aussage über die angefallenen Verwaltungskosten bei Engagement Global programmspezifisch möglich sein wird. Bei einer Gesamtbetrachtung müssten auch die Verwaltungskosten des BMZ und der Zuwendungs-letztempfänger bei den einzelnen Programmen mit einbezogen werden.

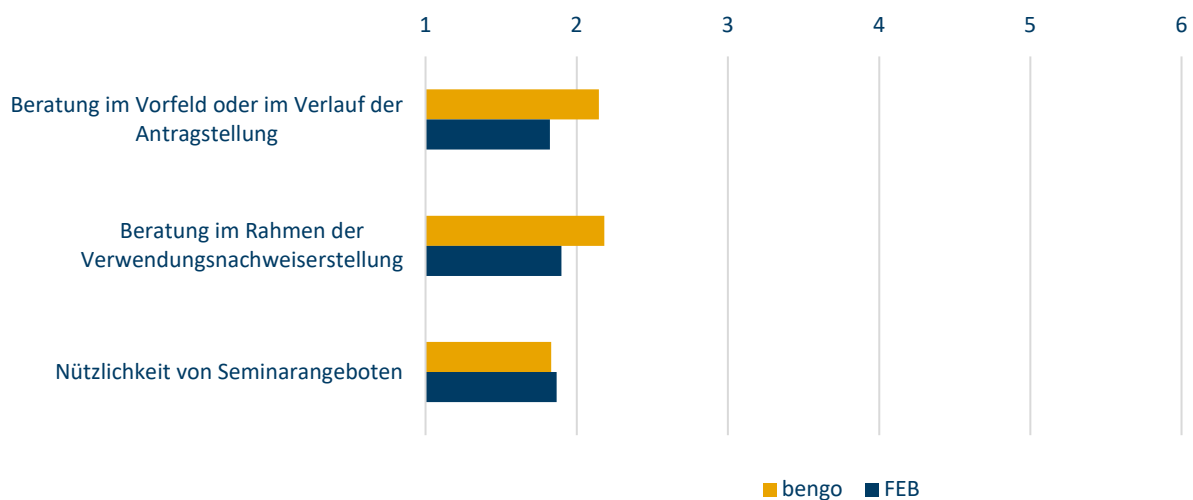
8.5 Zusatzinformationen zu den Fallstudien zu bengo, FEB und GNK

Die folgende Darstellung enthält – auf der Basis der durchgeführten Erhebungen – relevante Zusatzinformationen zu den in Kapitel 4 gemachten Ausführungen zu 3 der 5 Fallstudien: bengo, FEB und GNK.

Fallstudie bengo

In Abbildung 23 werden Ergebnisse aus der Trägerbefragung für den Monitoringbericht 2018 in aggregierter Form für die Kategorien „Beratung im Vorfeld der Antragstellung“, „Beratung im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung“ und „Nützlichkeit von Seminarangeboten“ in einer Notenskala von 1 bis 6 für die Programme bengo und FEB dargestellt. Die Trägerbewertungen zur Beratung und zur Nützlichkeit der Seminare liegen bei bengo und FEB im Notenspektrum „gut“, wobei bei bengo in der Wahrnehmung der befragten Träger die Bewertung geringfügig weniger gut ausfällt.

Abbildung 23 Bewertung der Nützlichkeit von Seminaren und der Beratung im Rahmen der Trägerbefragung zum Monitoringbericht 2018 bei den Programmen bengo und FEB

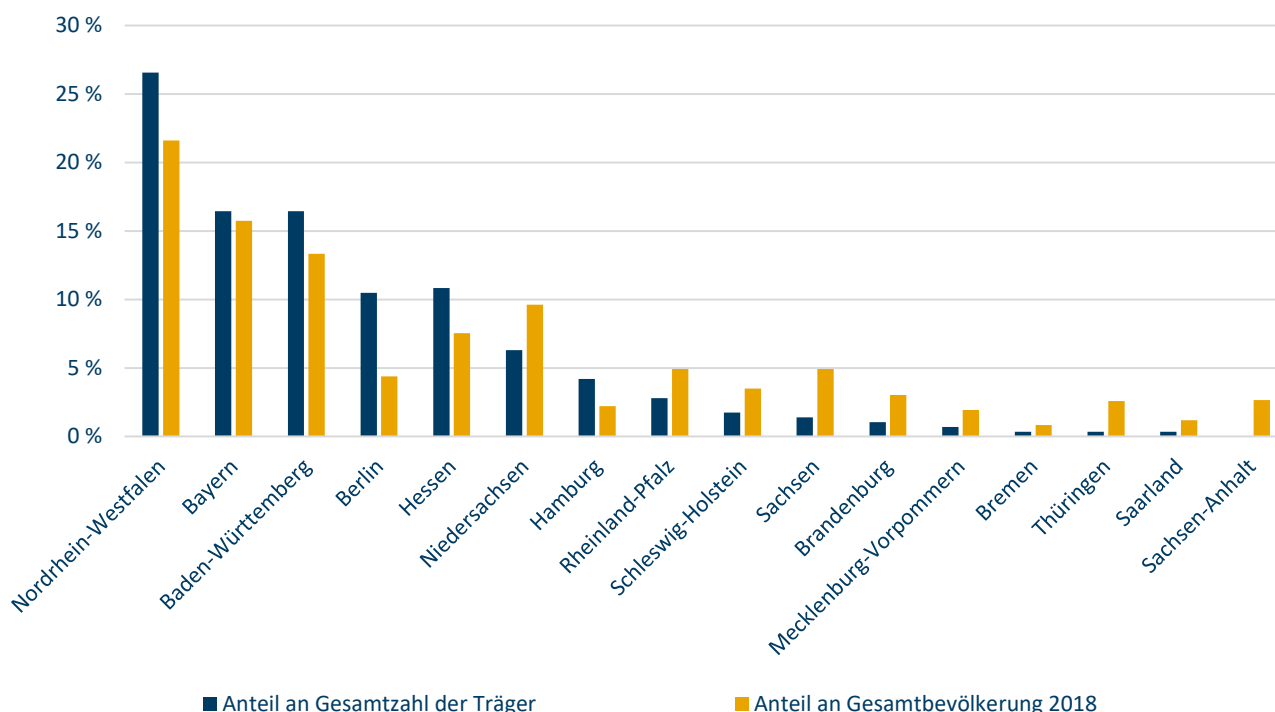


Anmerkung: bengo: N = 129, FEB: N = 47

Quellen: aggregierte Darstellung auf der Grundlage von Dok. 103–104

Abbildung 24 gibt Auskunft über die regionale Verteilung von Trägerorganisationen von bengo auf die Bundesländer und setzt diese in Bezug zum Anteil an der Gesamtbevölkerung Deutschlands.

Abbildung 24 Regionale Verteilung der Träger bei bengo in Bezug auf den Anteil an der Gesamtbevölkerung



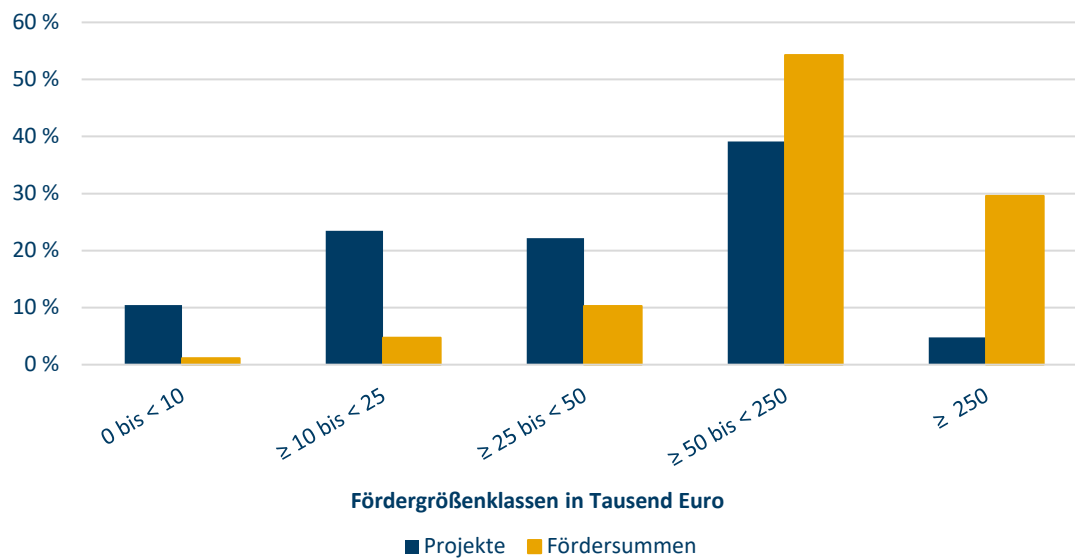
Anmerkungen: N = 286 Träger, Betrachtungszeitraum 2016–2018

Quellen: eigene Darstellung auf der Grundlage von Dok. 118; Einwohner*innenzahl: Statistisches Bundesamt (2020)

Fallstudie FEB

Um Aussagen zur Bandbreite und zu Schwerpunkten in der Förderung des FEB-Programms treffen zu können, wurde exemplarisch die Verteilung von Projekten und Fördersummen in Größenklassen untersucht. Da wahrscheinlich ist, dass Projekte mit größerem Fördervolumen von leistungsstarken großen NROs durchgeführt werden beziehungsweise kleine Projekt bevorzugt von kleineren NROs, können von der Projektgröße ausgehend auch Aussagen zur Größe der Organisation getroffen werden. Die im Jahr 2018 bei FEB ausgelaufenen Projekte hatten eine gesamte Fördersumme von 17,2 Millionen Euro. Hiervon entfielen 16 Prozent auf Projekte mit einem Fördervolumen < 50.000 Euro. 84 Prozent des Volumens gingen an Projekte ≥ 50.000 Euro. Die Größenklassen < 50.000 Euro machen 56 Prozent der geförderten Projekte aus. Die Größenklassen darüber repräsentieren 44 Prozent der geförderten Projekte.

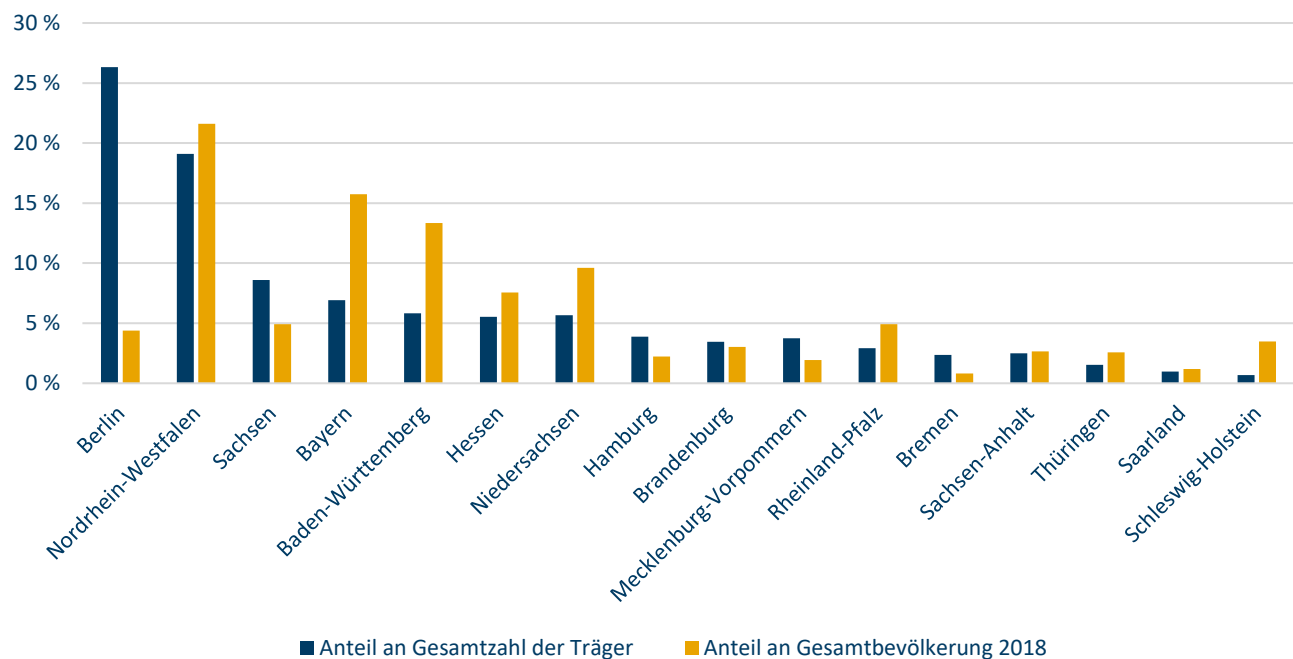
Die Verteilungen von Projekten sowie der Fördersummen auf die Größenklassen sind asymmetrisch. Wenige Projekte binden vergleichsweise viele Fördermittel (s. Abbildung 25). Der Bezug zu Größenklassen < und > 50.000 Euro wurde bewusst gewählt. Projekte unter 50.000 Euro werden nach VV-BHO § 44 Nr. 14 als „Fälle von geringer finanzieller Bedeutung“ bezeichnet und können vom zuständigen Ministerium Fördererleichterungen eingeräumt werden.

Abbildung 25 Verteilung der Projekte und Fördersummen in Größenklassen im FEB-Programm

Anmerkungen: N = 230 Förderprojekte; Förderbeginn der Projekte 2018. Das Gesamtfördervolumen beträgt 17,2 Millionen Euro.

Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von Dok. 49

Die regionale Verteilung der Träger von FEB wird in Abbildung 26 gemeinsam mit der Bevölkerungsverteilung auf die Bundesländer dargestellt.

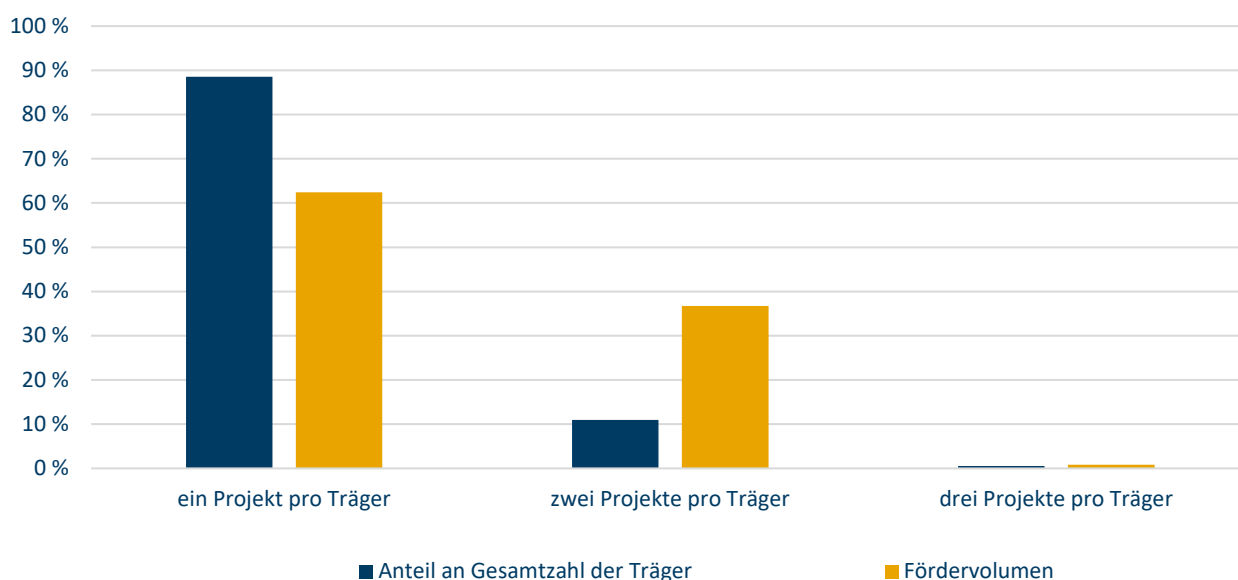
Abbildung 26 Regionale Verteilung der Träger bei FEB in Bezug auf den Anteil an der Gesamtbevölkerung

Anmerkungen: N = 722 Träger; Betrachtungszeitraum der geförderten Projekte: 2016–2019

Quellen: eigene Darstellung auf der Grundlage von Dok. 49; Einwohner*innenzahl: Statistisches Bundesamt (2020)

Abbildung 27 gibt Auskunft darüber, dass von den im Jahr 2018 ausgelaufenen Projekten rund 89 Prozent jeweils nur von einem Träger realisiert wurden. 2 beziehungsweise 3 Projekte pro Träger waren bei 11 Prozent der ausgelaufenen Vorhaben vertreten. Eine größere Relevanz wird anhand der Verteilung des Fördervolumens deutlich. Das Fördervolumen ist bei der Gruppe von 2 und 3 Projekten pro Träger proportional höher als bei der Gruppe der Einzelprojekte. Diskutiert wird dieser Aspekt in Abschnitt 4.1.4 vor dem Hintergrund der hohen Anzahl an Projekten, bei denen Mittelkürzungen vorgenommen werden.

Abbildung 27 Verteilung der geförderten Projekte und Fördervolumen im FEB-Programm pro Träger an der Gesamtzahl der 2018 ausgelaufenen Vorhaben



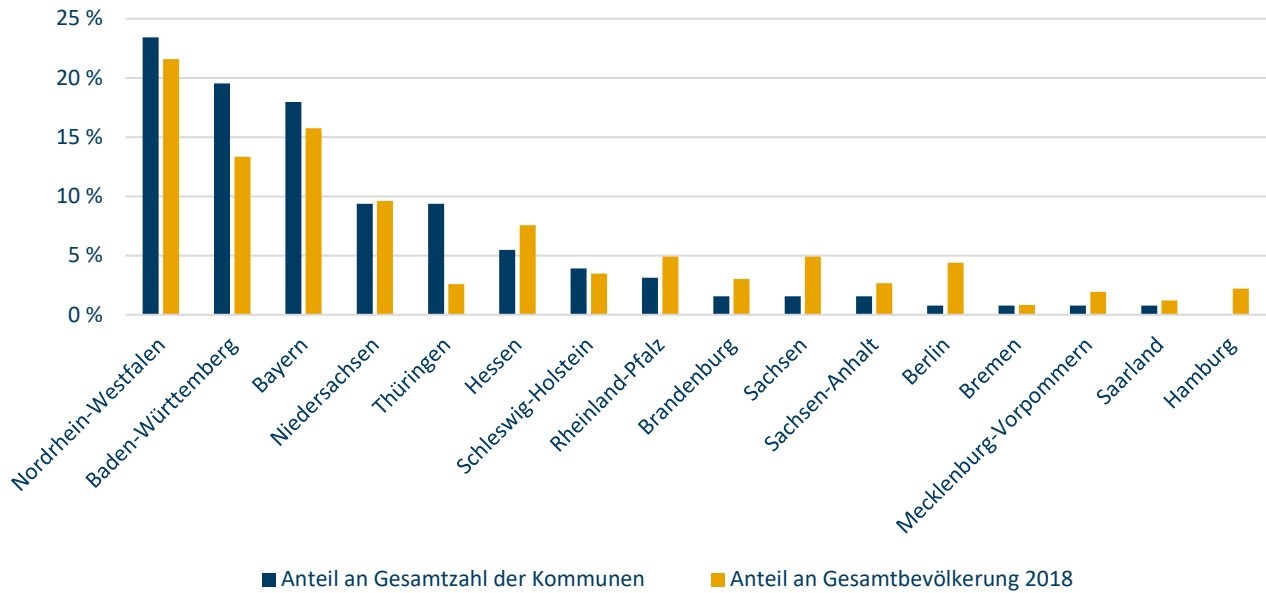
Anmerkungen: N = 183 Projekte; Gesamtfördervolumen: 16,3 Millionen Euro

Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von Dok. 101

Fallstudie GNK

Der GNK-Website wurde die Verteilung der teilnehmenden Kommunen entnommen, die bereits eine Musterresolution in ihrem Gemeindeparlament verabschiedet haben, und auf den Anteil des Bundeslandes an der Gesamtbevölkerung bezogen (s. Abbildung 28). Für die Stadtstaaten ist diese Form der Darstellung allerdings wenig aussagekräftig. Dennoch wurde diese Bezugsgröße gewählt, da auch ein Bezug zur Gesamtzahl der Gemeinden im jeweiligen Bundesland schwierig ist. In den Bundesländern gibt es sehr unterschiedliche Gemeindezahlen, was in den Gemeindegrößen begründet ist. So hat Thüringen doppelt so viele Gemeinden wie das bevölkerungsreichste Bundesland Nordrhein-Westfalen.

Abbildung 28 Regionale Verteilung der Kommunen mit Musterresolution in Bezug auf den Anteil an der Gesamtbevölkerung



Anmerkung: N = 128 Kommunen

Quellen: eigene Darstellung auf der Grundlage von Engagement Global (2019i); Einwohner*innenzahl: Statistisches Bundesamt (2020)

8.6 Zeitplan

Konzeptionsphase	Vorbereitende Phase und Festlegung des Evaluierungsgegenstands	
	09/2017	Vorklärungsgespräch mit BMZ
	10/2017	Vorklärungsgespräch mit BMZ und Auftaktgespräch mit der Leitung von Engagement Global
	12/2017	Präsentation der geplanten Evaluierung anlässlich der Sitzung des Kuratoriums von Engagement Global
	01–02/2018	Erarbeitung des Evaluierungskonzepts
	03/2018	Übermittlung des Evaluierungskonzepts an Referenzgruppe
	03/2018	1. Referenzgruppentreffen: Diskussion des Evaluierungskonzepts
Inception-Phase	Erstellung des Inception-Reports	
	04–06/2018	Erstellung des Inception-Reports
	06/2018	Übermittlung des Entwurfs des Inception-Reports an Referenzgruppe
	07/2018	2. Referenzgruppentreffen zur Diskussion des Inception-Reports
	08/2018	Überarbeitung des Inception-Reports nach Kommentierung durch Referenzgruppe
	08/2018	Übermittlung der finalen Version des Inception-Reports an Referenzgruppe
Erhebungsphase	Datenerhebung	
	05–08/2018	Entwicklung der Erhebungsinstrumente
	08–12/2018	Analyse der Außenstellen
	08/2018–03/2019	Interviews mit zentralen Stakeholdern
	09–11/2018	Durchführung der Portfolioanalyse
	09–12/2018	Durchführung der Kontextanalyse
	09–11/2018	Erarbeitung des Berichts zu Selbsteinschätzungen durch Engagement Global
	11/2018–03/2019	Analyse auf der Ebene der Gesamtorganisation
	11/2018–05/2019	Durchführung der Fallstudien
	01–02/2019	Onlinebefragung der Mitarbeitenden von Engagement Global

Synthesephase	Datenanalyse	
	03/2019	Auswertung der Mitarbeitendenbefragung
	03–06/2019	Auswertung von Daten und Dokumenten
	03–06/2019	Auswertung der Analyse auf der Ebene der Gesamtorganisation
	04–06/2019	Analyse der Fallstudienresultate
	04–06/2019	Analyse der Resultate der Interviews mit zentralen Stakeholdern
	05–06/2019	Triangulation der Resultate, Erarbeitung der vorläufigen Resultate, Schlussfolgerungen und Empfehlungen
	07/2019	3. Referenzgruppentreffen zu vorläufigen Resultaten, Schlussfolgerungen und Empfehlungen
	08–10/2019	Auswertung weiterer Daten und Dokumente
11–12/2019	Einholung eines Rechtsgutachtens	
Berichtslegung	Erstellung des Evaluierungsberichts	
	09/2019–02/2020	Erstellung des Entwurfs des Evaluierungsberichts
	02/2020	Übermittlung des Entwurfs an die Referenzgruppenmitglieder
	03/2020	4. Referenzgruppentreffen zur Besprechung des finalen Entwurfs des Evaluierungsberichts
	03–05/2020	Überarbeitung und Erstellung des finalen Evaluierungsberichts Erstellung des Kommentierungsrasters
	06 - 07/2020	Lektorat des Evaluierungsberichts
	08/2020	Abschluss der Evaluierung nach Layout und Drucklegung
Umsetzungsphase	Verbreitung und Umsetzung der Evaluierungsergebnisse	
	ab 09/2020	Verbreitung der Evaluierungsergebnisse
	ab 09/2020	Umsetzungsbesprechung zu den Empfehlungen der Evaluierung

8.7 Evaluierungsteam und Mitwirkende

Kernteam

Dr. Thomas Schwedersky	Teamleiter
Dr. Klaus Hermanns	Evaluator
Heike Steckhan	Evaluatorin
Laura Kunert	Evaluatorin
Caroline Orth	Projektadministratorin

Mitwirkende

Funktion und Aufgabengebiet

Ida Verspohl (04–12/2018)	Evaluatorin
Kirsten Vorwerk	interne Peer-Reviewerin
Prof. Dr. Annette Zimmer	externe Peer-Reviewerin
Dr. Eckhard Priller	externer Peer-Reviewer
Ulrich Alff	externer Evaluator (comit GmbH)
Dr. Lioba Weingärtner	externe Evaluatorsin
Bernward Causemann	externer Gutachter für die Kontextanalyse
Prof. Dr. Dr. h. c. Ulrich Battis	Rechtsgutachter
Dr. Arne Gniechwitz	Rechtsgutachter
Lara Lipsch	studierende Beschäftigte
Marie Michel	studierende Beschäftigte

